

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
POUVOIR LÉGISLATIF

DANS LA
RÉPUBLIQUE TCHECOSLOVAQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

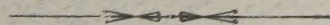
Présentée et soutenue le Vendredi 30 Mai 1924, à 2 heures

PAR

Édouard JOLLY

Avocat à la Cour

Président : M. BASDEVANT, professeur
Suffragants { MM. CHAVEGRIN, professeur
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur



PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
15, RUE RACINE, 15

1924

Thèse
Paris
1924.

THESE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551811_0041

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
POUVOIR LÉGISLATIF

DANS LA
RÉPUBLIQUE TCHÉCOSLOVAQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 30 Mai 1924, à 2 heures

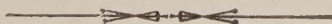
PAR

Édouard JOLLY

Avocat à la Cour

Président : M. BASDEVANT, professeur

Suffragants { *MM. CHAVEGRIN, professeur*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur



PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
15, RUE RACINE, 15

1924

2993

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

JULES JOLLY

Docteur en Droit

Avocat à la Cour d'Appel de Paris

Premier Secrétaire de la Conférence (1894)

1871-1910

LE POUVOIR LÉGISLATIF

DANS LA RÉPUBLIQUE TCHÉCOLOVAQUE

INTRODUCTION

A. — EXPOSÉ HISTORIQUE

Ce volume est consacré à l'étude de l'Acte constitutionnel de la République tchécoslovaque. Un acte constitutionnel n'existe pas seulement par lui-même. Ce rouage essentiel de toute la vie publique d'une nation, ce texte fondamental, cette règle des pouvoirs et de leur équilibre, cette loi première d'où dérivent toutes autres lois, s'explique. Il ne suffit pas, pour le comprendre ou le faire comprendre, de donner un exposé sec et rapide des dispositions principales d'une Constitution. Il mérite mieux que cela. Il est né au milieu de circonstances précises, circonstances de lieu, d'époque, de personnes, dont la connaissance est nécessaire à l'intelligence du texte. Des hommes ont vécu en commun telles victoires et telles défaites, tel esclavage, telle liberté, telles joies ou telles peines. Tout un passé, fait de bonheurs ou de tristesses, de gloire ou de honte, tout un passé les précède, qu'ils ont vécu côte à côte, ou dont leurs ancêtres leur ont conté l'histoire. Ces hommes, les hasards de l'Histoire leur donnent un jour la libre disposition d'eux-mêmes. Il vont définir leur propre statut, et leur volonté seule doit régler l'exercice de leur puissance. Ils s'assemblent pour rédiger le texte qui les liera. A quoi pensent-ils ? Ils évoquent le passé, ses luttes et ses triomphes. Sans doute leurs yeux cherchent chez les peuples voisins des exemples à imiter. Mais ils ne prennent à autrui que ce qui leur paraît juste à la lumière de leur propre histoire.

C'est pourquoi il nous a semblé intéressant de commencer une étude de droit constitutionnel tchécoslovaque par un exposé historique rapide, qui permettra de revoir en quelques mots l'histoire du peuple tchécoslovaque dans le passé.

Nous examinerons d'abord la Tchécoslovaquie avant la guerre, puis la période de guerre, et enfin la période commençant à la révolution libératrice de 1918. Nous nous arrêterons au 6 mars 1919 : à cette date la constitution que nous étudions entre en vigueur.

§ 1. — Avant la guerre

Nous passerons rapidement sur les origines. Le territoire occupé par la République tchécoslovaque comprend quatre pays : Bohême, Moravie, Silésie, Slovaquie. La contrée avait été fort dépeuplée par les grandes invasions. C'est vers le ^v^e siècle que les Slaves l'occupèrent définitivement : la « Grande Moravie » était vers le ^{viii}^e siècle un Etat organisé, converti au christianisme au temps de Charlemagne et de Louis le Débonnaire. Allemands et Magyars, profitant de querelles intérieures, envahirent le pays : en 905 ou 906 les Magyars s'installèrent en Moravie et en Slovaquie. La Bohême résista. Son duc devint même roi en 1198 : la « Couronne de Bohême » comprenait la Bohême et la Moravie. Louis de Bavière, empereur, fut déposé, à la suite d'une excommunication de Clément VI (1346). Ses électeurs le remplacèrent par Charles, déjà roi de Bohême, qui appartenait à la maison de Luxembourg : il proclama l'indivisibilité et l'intégrité de la Couronne de Bohême et son indépendance vis-à-vis de l'Empire. Il lui annexa la troisième des provinces composant l'Etat tchèque, la Silésie. Georges de Podiébrad, qui fut pendant seize ans régent de Bohême, consacra lui aussi « l'indépendance, l'intégrité et l'indivisibilité du Royaume de Bohême »

dans un *rescrit* du 13 janvier 1464 (1). La Couronne de Bohême passa après lui aux Jagellons de Pologne. En 1500 les fiançailles de l'archiduc Ferdinand, petit-fils de l'empereur Maximilien, avec Anne Jagellon, héritière de Bohême et de Hongrie, prépara la réunion de ces deux royaumes longtemps convoités aux domaines des Habsbourg. Le mariage eut lieu en 1521. En 1526, Ferdinand est élu roi de Bohême et roi de Hongrie. Empereur en 1556, il gouverne donc depuis 1526, date capitale dans l'histoire de la Bohême, les trois pays : Autriche, Hongrie et Bohême. Il crée, pour resserrer les liens de cette union personnelle, nombre d'institutions communes. La Bohême cependant, terre slave perdue au milieu de terres allemandes, tient à ne pas se laisser absorber par ses voisins et résiste à cette unification. Une bonne partie des Tchèques, au xvr^e siècle, se convertit au luthéranisme : leur roi, l'empereur Mathias de Habsbourg, leur garantit en 1609, par la *lettre de Majesté*, la liberté du culte. En 1618, Ferdinand II, devenu roi de Bohême, ordonne de fermer plusieurs temples : les Tchèques jettent alors ses représentants par les fenêtres du Palais Royal : c'est la « défenestration de Prague », premier épisode de la guerre de Trente Ans. Et l'année suivante Frédéric V, électeur palatin, est élu roi de Bohême, à la place de Ferdinand déclaré déchu.

Frédéric, chef du parti protestant en Allemagne, amène, en acceptant la couronne, la transformation de la guerre civile en guerre allemande. Car son élection lui donne deux voix dans le collège électoral de l'Empire, créant ainsi une majorité protestante : la couronne impériale risque de passer à un protestant. L'empereur

1. C'est un des précurseurs de la S. D. N. Inspiré par Antoine Marini, il conçut un projet de paix entre les princes chrétiens que le Pape fit échouer auprès de Louis XI ; *vide* Papanek, *la Tchécoslovaquie ; histoire politique et juridique de sa création*. Thèse. Paris, 1922.

Ferdinand trouve donc sans peine, auprès des électeurs catholiques et luthériens, les troupes nécessaires pour combattre Frédéric. Ces troupes, victorieuses à la Montagne-Blanche (8 novembre 1620), écrasent pour très longtemps les velléités d'indépendance de la Bohême, et installent à Prague l'absolutisme des Habsbourg. Ferdinand, maître de la Bohême, procède d'abord à une répression terrible. Puis il octroie la *Constitution du 10 mai 1627*, qui proclame l'hérédité du trône, confère au roi le droit de faire « tout ce qui comporte le *jus legiferendæ* », et ne conserve à la Diète que le droit de voter l'impôt. La « Couronne de Bohême » demeure cependant un Etat indépendant. L'unification est beaucoup plus complète avec la *Pragmaticque Sanction*, proclamée le 13 avril 1713 par l'empereur Charles VI, et successivement approuvée par les Diètes de ses propres Etats et par tous les Etats de l'Europe. A défaut d'héritier mâle, les filles sont appelées à se succéder. L'intégrité territoriale des Etats des Habsbourg est affirmée, avec l'unité de succession pour le chef de ces Etats. Le but, c'est d'assurer la perpétuité et l'unité de la dynastie.

Ce rapide examen que nous venons de faire ne concerne par la Slovaquie, séparée en 906, nous l'avons vu, des autres pays tchèques et livrée aux Magyars. Les Magyars, d'abord battus par les Mongols, favorisent après le départ de ceux-ci l'immigration allemande. Ils se heurtent à une réaction locale : un seigneur slovaque, Mathias Cak, groupe même sous son autorité, pendant une vingtaine d'années, une grande partie de la Slovaquie. Puis c'est, de 1526 à 1718, la domination ottomane. Pendant tous ce temps le peuple slovaque ne cesse de s'imprégner de la pensée tchèque. La Slovaquie se fait luthérienne avec la Bohême, envoie ses étudiants à Prague, prend la langue tchèque pour langue liturgique. « Pendant près de quatre siècles, la Slovaquie n'a pas subi les influences magyares, et a

reçu de la Bohême les éléments essentiels de sa pensée (1). »

Marie-Thérèse et Joseph II assurent l'application de la Pragmatique Sanction. Marie-Thérèse crée les organes d'un gouvernement central commun : elle établit un lieutenant à côté de chaque Diète ; ce lieutenant représente un Directoire de l'Intérieur créé pour surveiller les administrations particulières de chacun des pays. Joseph II refuse de porter la couronne de Saint-Venceslas. Il veut faire de ses possessions un Etat allemand, impose l'allemand comme langue d'Etat. Il transforme en quartier de cavalerie le palais royal de Prague : « Les Etats que je possède, écrit-il, sont des provinces qui ne forment qu'un seul corps avec l'Etat dont je suis la tête. » Ces réformes hâtives provoquent un vif mouvement de résistance. Léopold II, qui succède en 1790, à son frère Joseph II, revient en arrière, et rétablit le Comité Exécutif de la Diète. Néanmoins la germanisation de Joseph II porte des fruits, et la langue tchèque disparaît presque. François I^{er} ne voit que par les yeux de Metternich, champion de l'absolutisme, et son fils Ferdinand, épileptique, ne gouverne que par une conférence d'Etat où Metternich est encore tout puissant. C'est pourtant, par un bien curieux phénomène, le moment de la renaissance tchèque (2). La Bohême, qui aurait dû succomber à cette époque sous les coups de ses ennemis, commence à s'épanouir, littérairement d'abord, politiquement ensuite. Dans son poème intitulé *la Fille de Slava*, en 1824, Kollar s'écrit : « Quelle est donc cette jeune et belle fille qui court dans les champs ? Elle doit être bien pauvre pour porter une robe rapiécée de plusieurs étoffes. C'est notre Bohême bigarrée de colons étrangers... Slaves, plus de discordes entre vous ! De l'Athos à la Poméranie, des champs de

1. Ernest Denis, *les Slovaques*.

2. Il faut lire à ce sujet le volume que M. L. Léger consacre à *la Renaissance tchèque au XIX^e siècle*.

la Silésie à la plaine de Konovo, de Constantinople au Volga, partout où l'en entend le langage slave, réjouissons-nous, embrassons-nous, heureux dans notre immense patrie, la Slavie. »

C'est l'époque, aussi, de la renaissance slovaque (1). Les Magyars ont le plus profond mépris pour les peuples qu'ils dominent. « Tot nem ember », disent-ils : le Slovaque n'est pas un homme. Ils goûtent d'ailleurs, par la faveur de Vienne, une splendeur inattendue. Mais les Slovaques réagissent, commençant eux aussi par une renaissance littéraire. Leur poète Jean Holly fait ainsi parler Dieu : « De vous avec le Temps naîtra un peuple immense qui s'étendra d'une mer à l'autre jusqu'au pôle, et de cette gloire vous tirerez votre nom (2). » Cette renaissance slovaque est timide, et ne s'enhardit que parce qu'elle trouve en Bohême un écho sonore.

La révolution française de 1848 éclate à ce moment. On sait qu'elle est imitée dans nombre de pays d'Europe. Les idées libérales, on l'a vu, avaient pénétré en Autriche malgré l'absolutisme maintenu. En Bohême, l'historien Palacky, le philologue Schaffarick et le poète Kollar avaient exalté le patriotisme local. Dès le 11 mars 1848 un *comité de pétition* formé à Prague réclame l'autonomie. Un congrès des représentants de tous les pays slaves d'Autriche, autorisé par l'Empereur, s'ouvre même à Prague le 2 juin. A ce congrès figure un jeune homme, Louis Stur, démocrate d'origine et d'instinct, autour de qui s'était groupée la résistance slovaque. Le congrès se disperse au bout de huit jours, et le prince de Windischgraetz bombarde Prague, insurgée à l'instigation d'agents provocateurs magyars. L'empereur Ferdinand ayant abdiqué laisse le trône à son neveu François-Joseph. Celui-ci accorde, pour la retirer bientôt, une constitution centraliste, et prononce la disso-

1. Vide Ernest Denis, *les Slovaques*, chapitre IV.

2. *Slava* signifie *gloire*.

lution du Reichstag (6 mars 49). Alors, de 1851 à 1859, tous les peuples d'Autriche plient sous la volonté absolutiste du premier ministre Bach, qui « utilise les débris au joséphisme ». Il échoue d'ailleurs, et réussit même à réconcilier pour un temps Magyars et Slovaques, occupés les uns et les autres à lutter contre lui. Les Slovaques votent un Memorandum, posant les bases d'une réconciliation durable, à l'assemblée populaire de Saint-Martin : mais les Magyars refusent. Le *Diplôme du 20 octobre 1860* est un pas fait dans la voie du fédéralisme : il reconstitue les Diètes locales avec pouvoir législatif et crée un conseil d'Empire formé de membres délégués par les Diètes pour les intérêts communs. Mais, devant l'opposition des libéraux allemands et des Hongrois, l'Empereur promulgue la *Patente du 26 février 1861* qui, sous prétexte de compléter le diplôme, lui substitue un régime différent. Les Diètes sont maintenues. Mais le conseil d'Empire devient un Parlement de deux Chambres. La Chambre haute est composée de seigneurs à la dévotion de l'Empereur. Quant à la Chambre basse, son recrutement savamment compliqué assure aux populations une représentation aussi inexacte que possible. C'est le retour très net au centralisme germanisateur et à l'absolutisme. Le ministère Schmerling tente, de 1861 à 1865, d'appliquer ce régime. Les Tchèques acceptent de siéger dans ce Parlement impuisant, pour y faire du moins entendre leur voix : ils le quittent après deux ans, n'ayant rien obtenu. Belcredi, successeur de Schmerling, suspend la constitution. Après Sadowa, Belcredi ne peut plus faire prévaloir ses idées fédéralistes. L'empereur écoute maintenant son chancelier Beust qui vante le retour au dualisme, conforme à la tradition autrichienne. Et c'est alors le *Compromis de 1867*, négocié par Beust avec François Déak, chef du parti libéral modéré dans la Diète de Hongrie. Ce compromis, on le sait, partage la monarchie en deux Etats égaux, Autriche et Hongrie, soumis au même

souverain. Dans le premier de ces Etats, la Bohême n'est plus rien, que la partie d'un tout. L'Empereur, d'autre part, exerce les droits d'un monarque constitutionnel. Il convoque, proroge et dissout à son gré le Reichsrath et les Diètes provinciales. Il détient, par la sanction, et par le droit de veto absolu, et par le droit de légiférer en l'absence du Parlement, une bonne part du pouvoir législatif. Quant aux Diètes, les lois qu'elles votent doivent être contresignées par un ministre responsable devant le seul Reichsrath. On voit que, pour les Tchèques, le compromis apparaît comme une négation de tous leurs droits et un défi à leurs aspirations les plus légitimes. Ils refusent de l'admettre. Aussitôt le compromis signé, ils revendiquent leurs droits historiques par la *déclaration* du 22 août 1868. Ils rappellent qu'ils ne sont unis aux autres Etats que par la communauté du souverain ; ils refusent de siéger à la Diète de Bohême et de se faire représenter au Parlement de Vienne, « groupe de hasard sans fondement historique ». L'Empereur se décide à négocier. Les Tchèques consentent alors à rentrer dans la Diète de Bohême le 25 août 1870. L'Empereur adresse à cette Diète, après de longues discussions, son *rescrit* du 12 septembre 1871. Il y reconnaît solennellement les droits historiques du royaume de Bohême et s'engage à se faire couronner roi à Prague. En même temps, la Diète arrête, par les « dix-huit articles fondamentaux », un projet de constitution qui, comme le Compromis pour le royaume de Hongrie, assurait l'indépendance du royaume de Bohême et le régime de l'union personnelle, et accordait à la Diète de larges pouvoirs. Mais le projet soulève la colère des Allemands d'Autriche et provoque l'intervention secrète du gouvernement impérial allemand (1). Les Magyars redoutent l'émancipation des Slaves. François-Joseph n'ose résister à cette

1. On peut rappeler ici que la Diète de Bohême fut le seul Parlement d'Europe à protester contre le bombardement de

double pression : revenant brusquement en arrière, il abandonne complètement le projet de compromis tchèque. C'est alors la rupture, la lutte ouverte, et qui dure jusqu'à la guerre de 1914.

Depuis 1871, la Bohême continue d'être la province d'Autriche la plus troublée. Les Tchèques refusent de siéger au Parlement de Vienne jusqu'en 1879, date à laquelle le fédéraliste Taaffe prend le pouvoir : ils n'y siègent d'ailleurs qu'en protestant en toute occasion contre l'état de choses existant, et en renouvelant l'affirmation de leurs aspirations. Ils déclarent qu'ils « réservent la situation de droit public du royaume bohémien ». En 1882 ils obtiennent le partage de l'Université de Prague en deux universités, l'une allemande et l'autre tchèque. En 1880 et 1886, c'est la publication des actes officiels à la fois en allemand et en tchèque, et l'obligation pour les fonctionnaires de répondre dans celle des deux langues qui était usitée pour la demande. Surtout, c'est la fameuse *ordonnance sur les langues* de 1897. En vertu de cette ordonnance, tout fonctionnaire en Bohême doit savoir parler et écrire l'allemand et le tchèque. Tous les fonctionnaires de race tchèque parlant déjà l'allemand, et les fonctionnaires de race allemande ignorant pour la plupart le tchèque, c'était l'élimination de l'élément allemand des fonctions publiques, l'administration devenue pour les Tchèques un moyen de propagande nationale. Les Allemands alors transforment les séances de la Chambre en scènes de violence. On craint des émeutes. Dès février 1898 l'ordonnance est rapportée. A l'obstruction allemande succède au Parlement l'obstruction tchèque.

Entre temps, en 1887 les *Jeunes Tchèques* se séparent des *Vieux Tchèques*, auxquels ils reprochent d'avoir accepté la constitution de 1867. Ils adoptent un programme doublement révolutionnaire : en matière nationale Paris et le rapt de l'Alsace-Lorraine : c'est l'explication de cette intervention.

nale, ils réclament une Bohême tchèque et indépendante ; en matière politique, ils revendiquent le suffrage universel, la liberté de la presse et de réunion, etc. Ils mènent dès lors une campagne de manifestations bruyantes ; à partir de 1891 ils représentent au Parlement de Vienne la majorité des Tchèques. Leur opposition systématique oblige le gouvernement à clôturer les sessions par la force. Cette situation se prolonge jusqu'en 1907. A cette date, l'introduction du suffrage universel élimine les plus intransigeants des Tchèques et des Allemands. La lutte n'en continue pas moins, mais sous une forme atténuée.

Pendant toute cette période, le conflit n'est pas moins âpre dans les pays slovaques. Le Compromis de 1867 confie bien entendu la Slovaquie à la Hongrie. Et c'est alors, parallèle à la germanisation de la Bohême par l'Autriche, un essai de magyarisation de la Slovaquie par la Hongrie. La *loi des nationalités* (1868) déclare que la langue hongroise est seule langue d'Etat ; les autres langues doivent se contenter d'être admises dans la vie municipale. En fait on ne les emploie plus jamais : le député Mocsary dit en 1887 : « La loi de 1868 n'existe que sur le papier et aucune de ses clauses n'est observée. » L'école est un bon moyen de magyarisation : on multiplie les écoles magyares en territoire slovaque (1). On pratique une géographie électorale savante : « d'une manière générale, la voix d'un électeur magyar pèse cent fois plus que celle de son concitoyen serbe ou slovaque ». Les Slovaques n'ont pas un seul évêque de leur race. Une loi de 1897 ordonne de magyariser les noms des villes et des communes. Bref

1. Sur toutes ces questions on trouvera d'intéressants détails dans le volume déjà cité du regretté M. Denis. Cf discours Tisza 12 juillet 1910 : « En face de vous, nationaux, qui avez entretenu une agitation antipatriotique, si nous nous étions montrés scrupuleux dans les moyens, nous aurions été des sots et nous n'aurions pas rempli nos devoirs envers la patrie. »

on essaie par tous les moyens d'anéantir le sentiment national des minorités.

La situation se résume donc aisément ainsi : oppression autrichienne dans les pays tchèques, oppression magyare dans les pays slovaques. C'est dans ces conditions qu'éclata la guerre de 1914-1918.

§ 2. — Pendant la guerre

Cette situation était en 1914 arrivée à l'état aigu. Si aigu même qu'elle ne pouvait demeurer telle. Deux solutions étaient possibles pour le gouvernement de Vienne.

Ou bien, malgré les tendances de plus en plus démocratiques de la plupart des pays d'Europe, peut-être à cause de ces tendances et par crainte d'une contagion dangereuse, se montrer plus hostile que jamais aux revendications des nationalités, supprimer jusqu'aux apparences de régime parlementaire. Et alors c'était le retour à l'absolutisme, le renforcement des méthodes d'oppression depuis longtemps employées.

Ou bien, en face de l'évolution de la pensée internationale de plus en plus favorable à la libre expression et à la réalisation de la volonté des peuples, céder enfin, dans la mesure compatible avec l'intégrité et la puissance de la monarchie, aux revendications des minorités, renoncer à établir par la force l'omnipotence allemande ou hongroise. C'était alors la recherche d'un compromis viable permettant aux nationalités multiples et bigarrées qui sont le peuple d'Autriche-Hongrie de vivre côte à côte une existence paisible, l'essai d'un régime habile d'équilibre entre ces forces diverses, et avant tout l'acceptation loyale et entière d'un partage du pouvoir, la volonté sincère de donner une parcelle de puissance et de responsabilité à ceux qui supportaient une partie des charges. C'était, en un mot, et plus sim-

plement, l'érection, en état de droit légalement reconnu par un texte officiel en bonne et due forme, d'un état de fait existant depuis toujours : à savoir l'extrême complexité de la population de la double monarchie, complexité qui entraînait en bonne justice, et du point de vue juridique et constitutionnel, diverses conséquences logiques.

On envisageait donc deux solutions possibles. Ce fut une troisième qui prévalut. A celle-là, semble-t-il, nul ne pensait. En tous cas, la thèse capitale des patriotes tchèques, le programme ancien qui remontait à Palacky, ne l'envisageait pas (1). Cette solution, c'est la création spontanée d'un Etat tchécoslovaque indépendant, né des ruines mêmes de la monarchie austro-hongroise disloquée. Poursuivant notre étude historique, il convient que nous examinions brièvement les étapes de cette création. Précisons dès l'abord qu'elle n'est pas due seulement aux Tchèques demeurés en Bohême : l'oppression autrichienne, plus violente que jamais pendant la guerre, leur ôtait une bonne partie de leurs moyens d'action ; elle est encore due aux nombreuses et actives colonies tchèques à l'étranger qui firent preuve de la plus grande énergie pour la résurrection de leur patrie (2).

La guerre mondiale éclate donc en août 1914. Dès 1915 un *Comité d'action tchèque à l'étranger* se constitue à Paris, qui le 14 novembre proclame son but : obtenir par la propagande un mouvement en faveur de

1. « Adversaires convaincus du panslavisme russe dans lequel ils voyaient une menace par la pleine indépendance des pays tchèques, ils considéraient l'Autriche comme le meilleur gardien de leur sécurité ; leur slavophilie, leur russophilie était toute de sympathie intellectuelle et morale, elle n'était pas politique. Ils étaient Tchèques avant d'être Slaves. » R. Vernet, *le pouvoir exécutif en droit constitutionnel tchécoslovaque*. Thèse. Genève, 1922.

2. *Vide* ; Nosek, *Independant Bohemia. A story of the movement for Czechoslovak independance*. J. M. Dent and sons. London, 1918.

l'indépendance des pays tchèques. Le Comité devient en 1916, par l'adhésion des fortes colonies tchèques aux Etats-Unis, en Angleterre, et en Russie, le *Conseil national des pays tchèques à l'étranger*. Ce Conseil, par son organe *La Nation tchèque*, entretient l'unité de doctrine parmi ses deux millions d'adhérents. Il a à sa tête, par bonheur, trois hommes remarquables. Le professeur et député T. G. Masaryk, le docteur Edouard Benès qui professa la sociologie avant de se révéler diplomate de grande valeur, l'astronome Stefanik, Slovaque naturalisé français qui conquiert dans nos rangs le grade de général, ces trois hommes, étroitement unis, prennent dès le début la direction du mouvement. Avec les 350.000 déserteurs tchécoslovaques de l'armée autrichienne, ils organisent des légions combattant aux côtés des Alliés. D'autre part, en juin 1917, à la première réunion du Reichsrath, non convoqué depuis la guerre, le député Stanek, président du *Club parlementaire tchèque* qui venait de grouper tous les députés tchèques au Parlement, demande à la tribune l'indépendance de la Bohême.

Ces efforts ne sont pas vains. Le 10 janvier 1917, les Alliés, en une note au président Wilson, déclarent solennellement que la libération des Tchécoslovaques est un de leurs buts de guerre. Dès le 19 décembre, le gouvernement français reconnaît formellement les droits de l'ancienne province autrichienne comme nation souveraine et indépendante, et l'existence de l'armée tchécoslovaque comme armée alliée.

Le gouvernement autrichien, inquiet de ces manœuvres séparatistes, dissout en août 1918 la Diète de Bohême. Un *Comité national* se forme à Prague sous la présidence du leader jeune-tchèque Karel Kramar : il comprend, proportionnellement à leur importance, des représentants des principaux partis politiques tchèques de la Bohême et de la Moravie ; il comprend même des Slovaques. L'empereur Charles publie alors son manifeste du 16 octobre 1918. Il promet l'autonomie aux di-

verses minorités de ses Etats, mais affirme à nouveau l'unité austro-hongroise, incompatible avec l'unité tchèque.

Entre temps le Conseil national de Paris envoie le 14 octobre aux gouvernements alliés et associés une lettre leur annonçant sa constitution en *gouvernement provisoire* par décision du 26 septembre 1918. Les portefeuilles sont ainsi distribués : présidence du gouvernement et du conseil, et finances, à Masaryk ; affaires étrangères et Intérieur à Benès ; guerre à Stefanik. La lettre accrédite ensuite les représentants tchécoslovaques auprès des puissances, et rappelle que toutes ces décisions ont été prises d'accord avec les chefs politiques restés sur le territoire autrichien.

Le 19 octobre le docteur Kramar annonce au Conseil national et à l'Union parlementaire, la formation de l'Etat tchécoslovaque et proclame les Habsbourg déchus du titre de rois de Bohême. Quelques jours après, avec d'autres députés et patriotes, il rencontre à Genève MM. Benès et Osusky : ils constatent leur « unanimité complète d'opinion », « approuvent intégralement la politique et toute l'action militaire et diplomatique du Conseil national » et enfin nomment Masaryk président de la République et Kramar président du Conseil.

Le 28 octobre la révolution éclate à Prague. L'Etat tchécoslovaque est né en fait comme en droit. Un décret en forme de loi, daté du même jour, proclame l'indépendance du pays. En même temps il maintient provisoirement la législation en vigueur et les autorités existantes ; il annonce que « la forme de l'Etat sera déterminée par l'Assemblée nationale, d'accord avec le Conseil national tchéco-slovaque de Paris ».

§ 3. — L'indépendance

Les derniers liens qui retenaient les pays tchèques sont rompus. C'est l'indépendance. Il faut donner un statut à l'Etat né d'hier.

Une question préliminaire : qui déterminera ce statut ? Il faut faire vite. Il existe un embryon de Parlement : ce Comité national que nous avons vu naître pendant la guerre. Les sept principaux partis tchèques recrutent de nouveaux membres en proportion de leur représentation à la Diète de Prague. Le Comité national ainsi augmenté compte maintenant 256 membres : il se transforme le 9 novembre en *Assemblée nationale*. Des élections générales étaient impossibles, à ce moment où les traités n'avaient pas déterminé les frontières et où les minorités ethniques refusaient d'admettre le nouvel état de choses. On peut donc considérer l'Assemblée nationale ainsi formée comme une représentation équitable de la majorité de la population du nouvel Etat (1). Réunie le 14 novembre, elle proclame la déchéance des Habsbourg, l'annulation de l'Acte d'Union (1526) et de la Pragmatique Sanction (1713). Elle élabore ensuite une Constitution provisoire. Cette Constitution, qui resta en vigueur jusqu'au 6 mars 1920, date de la promulgation de la Constitution définitive, n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt secondaire. Hâtivement élaborée, elle réalise la transition nécessaire entre l'ancien et le nouveau régime. L'Etat est républicain. Une Chambre unique exerce le pouvoir législatif. Le président de la République exerce le pouvoir exécutif par l'intermédiaire de ministres responsables. La Slovaquie, nouvelle venue dans la communauté tchèque, a à Bratislava un ministère particulier. Les ministres émanent du Parlement. Tout ce régime s'explique par les circonstances. M. Masaryk, en raison de son prestige mondial, a été choisi comme président de la République. Mais, à l'époque où nous sommes arrivés (nov. 1918), M. Masaryk est en Amérique. Il faut lui

1. Sur le pouvoir constituant de l'Assemblée, on trouvera une très intéressante discussion dans la brochure *Les minorités dans la République tchécoslovaque*, éditée par le bureau d'informations du ministère des Affaires étrangères. Prague, 1921, p. 20.

laisser le temps de revenir. Il faut aussi qu'en son absence fonctionnent provisoirement les rouages de l'Etat. M. Masaryk revient le 28 décembre. Une loi du 13 mai 1919 augmente ses pouvoirs, lui donnant en particulier celui de nommer et révoquer les ministres : c'est le retour à un régime parlementaire normal.

Entre temps les députés des Allemands de Bohême au Reichsrath, installés à Reichenberg, avaient fondé une Diète provisoire. D'abord décidés à l'union avec Vienne, ils négocient avec Prague en novembre 1918, réclamant d'inadmissibles garanties. Les Tchécoslovaques occupent le pays. Les Allemands envoient deux longs mémoires au président Wilson. Ils osent même demander aux Alliés des troupes contre les Tchèques. Mais Reichenberg capitule le 11 décembre 1918. En mai 1919, les Tchécoslovaques eurent encore à utiliser leurs troupes contre les bolcheviki hongrois.

Les 15 et 23 juin, premières élections municipales. Le succès du parti socialiste démocratique entraîne la démission du cabinet Kramar, et l'avènement de M. Tusar à la présidence du Conseil.

Dès les premiers jours de l'indépendance, on s'était préoccupé d'établir une Constitution définitive. M. Jiri Høtzel, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Prague, établit un projet avec la collaboration du ministre de l'Intérieur, M. Svehla. Ce projet fut modifié par la Commission constitutionnelle de l'Assemblée. L'Assemblée elle-même le modifia encore. Elle lui donna valeur législative le 29 février 1920 (1).

1. Nous adoptons la traduction française, parue avec une introduction de MM. Høtzel et Joachim. Mais, en raison de ses erreurs, nous l'avons corrigée à l'aide du texte allemand officiel. Nous avons aussi utilisé en quelques endroits la traduction anglaise publiée par la *Contemporary Review* (sept.-déc. 1920).

B. — TABLEAU D'ENSEMBLE

§ 1. — La République Tchécoslovaque

La République tchécoslovaque, nous l'avons vu, est née des ruines de l'Autriche-Hongrie. Mais nous avons vu aussi qu'elle n'est pas une invention de diplomates, et que sa naissance est plus une résurrection qu'une génération spontanée.

L'Etat tchécoslovaque, tel qu'il résulte des traités de paix (1) et des décisions ultérieures de la Conférence des Ambassadeurs, a une superficie totale de 140.000 kilomètres carrés environ. Sa population compte 13 millions 366.080 habitants (2); dans ce chiffre sont compris les 604.670 habitants de la Russie subcarpathique (3). Ce dernier territoire, dit autonome, est rattaché à l'Etat tchécoslovaque par la volonté de ses habitants, solennellement exprimée le 8 mai 1919 par le Conseil national central des Ruthènes, à Uzhorod, et officiellement sanctionnée par le deuxième traité de Saint-Germain, chapitre II, articles 10-13 (4). En outre de ce territoire

1. Traité de Versailles du 29 juin 1919, les deux traités de Saint-Germain du 10 septembre 1919, signés par les puissances alliées et associées avec d'une part l'Autriche, d'autre part la République tchécoslovaque. Traité de Trianon du 4 juin 1920.

2. Recensement officiel de 1921; d'après Papanek, *op. cit.*

3. Cette portion du territoire tchécoslovaque, est encore appelée Ruthénie. Son nom officiel est « territoire des Ruthènes au sud des Carpathes ». Ainsi que l'a fait M. Eisenmann, nous avons adopté la dénomination plus simple de Russie subcarpathique.

4. En octobre 1918, le Conseil national américain des Ougro-Russes fit un plébiscite sur le sort à demander pour la patrie ruthène : 70 0/0 se déclarèrent pour le rattachement à la République tchécoslovaque, 20 0/0 pour le rattachement à l'Ukraine, 9 0/0 pour l'indépendance, 1 0/0 pour le *statu quo*. D'après : Mercier, *la Formation de l'Etat tchécoslovaque*. Paris, 1922.

théoriquement autonome, qui donne à la Tchécoslovaquie l'avantage d'une frontière commune avec la Roumanie, le territoire de la nouvelle République comprend l'ancienne Bohême, la Moravie, pays de transition, la Silésie en partie et la Slovaquie.

Ce sont là les anciennes divisions historiques. La nouvelle République les a modifiées (1). Elle a créé 21 départements (zupy) divisés eux-mêmes en cantons ou districts ; la ville de Prague forme un 22^e département. L'administration départementale, qui s'étend à un territoire d'environ 500.000 habitants est confiée d'une part au préfet, assisté d'un certain nombre de fonctionnaires, d'autre part au conseil départemental. Ce conseil se compose de 35 membres, élus d'après les listes électorales permanentes dont nous parlerons plus loin (2), au suffrage universel selon le principe de la représentation proportionnelle, pour six ans ; il choisit dans son sein une commission permanente de 8 membres. L'administration cantonale, qui s'étend à un territoire de 40.000 habitants environ, est confiée au chef de district, assisté d'un conseil de district de 8 membres élus dans les mêmes conditions que ceux du Conseil départemental, pour quatre ans. L'organisation municipale de la nouvelle République est celle de l'ancienne Autriche-Hongrie, à peu de choses près. Dans la plupart des villes, l'administration est confiée aux élus des habitants. Ceux-ci sont électeurs à 21 ans, éligibles à 22, sans distinction de sexe (3). Les divers organes de la vie politique et administrative ont, chacun dans leur sphère, des attributions analogues aux

1. L. du 29 février 1920 (n° 126) sur l'organisation de l'administration des départements et des districts. — L. du 9 mars 1920 (n° 158) sur la justice administrative dans les départements et les districts. — L. du 14 avril 1920 (n° 130) sur les élections des conseils départementaux et des comités de district.

2. *Vide infra*, chap. I, § 1, al. 2.

3. L. du 31 janvier 1919 (n° 75), relative aux élections communales.

institutions de même ordre des autres pays européens. Mais le problème de la vie publique est singulièrement compliqué ici par la question des minorités. Nous envisagerons d'abord brièvement la répartition de la population entre les diverses religions, puis, ce qui constitue plus proprement la question des minorités, nous résumerons le problème des langues tel qu'il se pose à l'Etat tchécoslovaque naissant.

§ 2. — Les Religions

La répartition de la population entre les cultes est la suivante (1) :

Catholiques romains :	85,89 o/o	Protestants :	6,83 o/o
Catholiques grecs :	4,35 o/o	Israélites :	2,66 o/o
Adeptes de diverses religions, et sans confessions 0,27 o/o			

M. Eisenmann commente ainsi ces chiffres : « La position du catholicisme est beaucoup plus forte en Slovaquie que dans les pays tchèques. En Bohême et en Silésie, il n'est guère qu'une étiquette sociale et administrative : le fond de l'esprit est hussite... Le catholicisme des Slovaques, au contraire, est profond, religieux, docile et jaloux... La plus grande partie des froissements qui, aux débuts de la République, se sont produits entre Tchèques et Slovaques ont eu leur cause dans le heurt de deux états d'esprit contradictoires » (2).

1. D'après l'introduction à l'Exposé des Travaux de l'Assemblée nationale, vol. I. Mais le volume de propagande, *la Rép. tchécoslovaque*, de MM. Butter et Ruml, donne des chiffres légèrement différents : 85,6 o/o de catholiques romains, 4,3 o/o d'uniates (Grecs unis), 4 o/o de luthériens, 2,5 o/o de calvinistes, et 2,7 o/o d'Israélites. On trouvera dans le *Temps* du 6 mars 1921 un article de M. Dominois sur « les Tchèques et l'Eglise catholique ».

2. Eisenmann, *La Tchécoslovaquie*, 1 volume chez Rieder, Paris, 1921, p. 60.

Les rapports entre l'Etat tchécoslovaque et le Vatican ont subi des fluctuations au cours de ces dernières années (1). La reconnaissance officielle du Saint-Siège, la dernière en date, est parvenue lors des fêtes du 28 octobre, premier anniversaire de la Révolution. Des relations régulières se sont nouées. Le problème est surtout un problème de recrutement : on reproche au clergé de s'être fait le serviteur, avant la guerre, des Autrichiens et des Hongrois. Un essai d'Eglise nationale peu suivi, les menées politiques du prêtre slovaque Hlinka (2), prouvent l'importance du problème religieux pour les Tchèques et les Slovaques.

Quant aux Israélites qui, jusqu'à la Révolution, favorisèrent Autrichiens et Hongrois, les uns se considèrent comme minorité nationale et réclament le bénéfice du régime accordé aux autres minorités, tandis que d'autres se rangent au nombre des citoyens tchécoslovaques.

L'Acte constitutionnel semble favoriser la première interprétation : son chapitre VI concerne la « protection des minorités de nationalités, de religions et de races ».

§ 3. — Les Langues

Le recensement de 1921 que nous citons plus haut attribue aux diverses races les parts suivantes :

Tchécoslovaques.....	8.759.186 habitants	
Allemands.....	3 122.390	—
Magyars.....	745.935	—
Ruthènes.....	459.346	—
Polonais.....	75.656	—
Juifs.....	180.332	—
Divers.....	23.235	—
Soit au total.....	13.366.080 habitants	

1. Lire à ce sujet un article de M. de Quirielle dans le *Journal des Débats* du 4 décembre 1919.

2. On trouvera des renseignements sur la question religieuse

Comme on le voit, les Tchécoslovaques forment la part principale. Mais ils ne sont pas seuls. Leur domaine linguistique comporte le centre des pays de l'ancienne couronne de Bohême : il atteint rarement aux frontières mêmes du nouvel Etat.

La limite entre ce domaine et celui des Allemands est difficile à marquer : « la démarcation est partout tracée à arêtes vives, peut-on dire, en ce sens que dans un même district, dans un même village, les habitations des Tchèques et des Allemands forment comme autant de territoires nationaux fermés et ne se mêlent pas plus que les âmes (1). » D'une façon générale, on peut dire que les Allemands bordent le Nord, l'Est et l'Ouest du quadrilatère de Bohême.

Les Magyars occupent le Sud de la Slovaquie. Les Ruthènes sont pour la plupart habitants de la Russie subcarpathique. Les Polonais sont confinés dans la Silésie de Tescheu. Quant aux Juifs ils vivent disséminés sur tout le territoire tchécoslovaque, principalement dans les villes, où ils occupent des situations industrielles ou commerciales.

Il faut bien reconnaître l'importance numérique de ces minorités et l'on est fondé à écrire que « le droit de libre disposition n'a été reconnu en fait qu'aux 3/5 de la population » (2). Cependant les traités de Saint-Germain (3), actes de naissance de la Tchécoslovaquie, lui imposent, à l'endroit des minorités, des mesures précises. De là sont nés :

1° Le chapitre VI de la Charte constitutionnelle ;

en Slovaquie dans l'article de M. Dominois paru dans *le Temps* du 24 novembre 1920.

1. Auerbach, *les Races et Nationalités en Autriche-Hongrie*, cité par Mercier. *La Formation de l'Etat tchécoslovaque*. Thèse Paris, 1922.

2. Mercier, *op. cit.*, p. 183.

3. Le premier de ces traités, signé avec l'Autriche, pose les principes ; le second, signé avec la République tchécoslovaque, applique ces mêmes principes.

2° La loi du 29 février 1920, n° 122.

On en peut rapidement résumer les prescriptions. La langue tchécoslovaque est la langue d'Etat, officielle, de la République. Cependant, dans tous les ressorts où une minorité compte 20 o/o de la population, les tribunaux et autres autorités sont tenus d'accepter la langue de cette minorité et même de l'adopter dans la rédaction de leur réponse. Quant aux écoles, dans les districts où réside une minorité en « proportion considérable », elle peut réclamer un enseignement fait dans sa propre langue. Des règles particulières concernent la Russie subcarpathique (1).

§ 4. — Les Partis

Nous verrons, au cours de cette étude, le rôle très important que jouent les partis politiques dans la vie parlementaire tchécoslovaque. Il nous suffit de dire ici qu'ils ont une existence légale, consacrée par de nombreux textes. Il nous a donc paru nécessaire de les examiner au seuil d'un travail sur le Parlement tchécoslovaque.

Leur existence légale permet de les dénombrer facilement. Reflets des aspirations de la population, ils sont tchécoslovaques, allemands ou magyars pour la plupart. Ces trois catégories principales se subdivisent elles-mêmes. Nous examinerons successivement chacun de ces partis, ce qui nous oblige à une énumération forcément un peu aride.

De tous les partis tchécoslovaques, le plus important est le parti ouvrier social-démocrate. Il possède une sérieuse organisation intérieure qui lui a valu d'importants succès électoraux. Il est affilié à la II^e Internatio-

1. Loi du 29 février 1920, n° 122, d'après le paragraphe 129 de la Charte constitutionnelle, par laquelle sont fixés les principes du droit des langues dans la République tchécoslovaque, § 6.

nale réformée : il a cependant réclamé la reprise des relations avec la Russie des Soviets (1), tout en condamnant le bolchevisme (discours Bechyne, Chambre des députés tchécoslovaques, 19 janvier 1921).

Numériquement moins important, le parti populaire est avant tout le parti catholique. Ceux de ses membres qui sont Slovaques, et à leur tête l'agitateur Hlinka, réclament pour leur pays une relative autonomie.

Le parti républicain de la campagne, composé de moyens et petits cultivateurs, s'intéresse surtout aux questions agricoles. Il a réclamé et obtenu l'expropriation des grandes propriétés foncières, il prône les coopératives agricoles et fonde des écoles rurales.

Le parti socialiste, ancien parti socialiste national, a un programme de socialisation réformiste et se rencontre sur bien des points avec le parti social-démocrate. Son chef est M. Klofac, qui fut ministre de la Guerre (2).

Le parti de la démocratie nationale, groupé autour de M. Kramar dans la tradition jeune-tchèque, recruté dans la haute bourgeoisie, réclame avant tout le maintien de la propriété et du capital.

Le parti slovaque national et paysan adopte en général le programme agrarien : quelques dissidents se rapprochent des sociaux-démocrates.

Le parti professionnel des classes moyennes se cantonne presque uniquement dans la défense des intérêts de la petite industrie, du petit commerce et des artisans.

Quant au parti du peuple travailleur, ou des socialistes progressistes, il forme le parti socialiste de droite.

Parmi les partis allemands (3) le plus nombreux est

1. Meetings de Brno, Kladno, Dobris, (16 avril 1920). Sur la crise traversée par ce parti à la fin de 1920, lire un article de M. de Quirielle dans le *Journal des Débats* du 6 octobre 1920.

2. On trouvera dans le *Temps* du 14 janvier 1919 une interview de M. Klofac.

3. Lire dans le *Temps* du 25 juin 1920 une étude de M. Dominis sur la question.

le parti social-démocrate, qui s'est prononcé contre la III^e Internationale, le 7 octobre 1920, au Congrès de Carlsbad (1). Trois députés dissidents, exclus, ont constitué un parti communiste (2). Vient ensuite l'Union électorale allemande, coalition des partis nationaux bourgeois et du parti socialiste national. L'Union des paysans allemands a un programme agrarien et collabore en ces matières avec les agrariens tchécoslovaques. Le parti chrétien social, composé de catholiques, a un programme social modéré. Quant au parti social démocrate de la liberté, il se dit progressiste.

Les partis magyars enfin, tous recrutés en Slovaquie, ont une influence pratiquement nulle en raison de leur infériorité numérique. Les chrétiens sociaux groupent tous les séparatistes.

Le tableau suivant (3) établi d'après les élections des 19 et 26 avril 1920, donne quelques chiffres intéressants :

On peut se rendre compte ainsi de l'importance relative de chacun de ces partis. Leur nombre imposant, leur grande complexité, sont une des caractéristiques de la vie publique tchécoslovaque. L'importance de leur rôle sera expliquée par ce que nous dirons de la grande part qu'ils prennent à l'élection des divers représentants de la volonté nationale.

§ 5. — L'Acte constitutionnel

L'Acte constitutionnel (4) de la République tchécoslovaque est contenu dans la loi votée le 29 février 1920

1. *Temps*, 8 octobre 1920.

2. On trouvera dans l'*Humanité* du 4 avril 1920 le récit du jugement d'un important complot fomenté à cette époque par le parti communiste.

3. D'après O. Butter et B. Ruml, *op. cit.*

4. Les constituants tchécoslovaques ont usé, pour définir la constitution, du mot « ustavni listina » et l'ont traduit en alle-

	NOMS DES PARTIS. — PRINCIPAUX REPRÉSENTANTS	SIÈGES	
		Chambre, Sénat et proportion	
Tchécoslovaques	Ceskoslovenská sociálnedemocratická strana delnická. P. ouvrier social démocrate tchécoslov. Tusar, Tomasek.	74 25 %	41 30 %
	Ceskoslovenská strana lidová. P. populaire tchécoslov. Mgr Sramek, Hlinka.	33 11 %	18 13,5 %
	Republikánská strana csl. venkova. P. répub. de la campagne Ts. Prasek.	28 9 %	14 10,5 %
	Ceskoslovenská strana socialistická. P. socialiste tchécoslov. Klofác, Vesely.	24 8 %	10 7,5 %
	Ceskoslov. strana národne democratická. P. national-démocrate tchécoslov. Kramár, Rasín.	19 6,5 %	10 7,5 %
	Slovenska strana narodni a rolnicka. P. slovaque national et paysan. Srobár, Blaho.	12 4 %	6 4,5 %
	Zivnostenská strana stredostavovská. P. professionnel des classes moyennes. Mlcoch.	6 2 %	3 2,25 %
	Strana pracujícího lidu (prokrokoví socialisti). P. du peuple travailleur (socialistes progressistes). Modráček	3 1 %	—
Allemands	Deutsche sozialdemokratische Partei (droite et fraction Kreibich). P. socialdémocrate allemand. Czérnak, Czech.	31 10 %	16 12 %
	Deutsche Wahlgemeinschaft. Union électorale allemande. Lodgmann, Jung.	15 5 %	8 6 %
	Deutscher Bund der Landwirte. Union des paysans allemands. Krepek.	11 4 %	6 4,5 %
	Deutsche christlich-sozialistische Partei. P. chrétien-social allemand. Schältzky, Rada.	10 3 %	4 3,5 %
	Deutschdemokratische Freiheitspartei. P. démocrate allemand de la liberté. Kafka, Baeran.	—	3 2,25 %
Magyars	Deutschmagyarische sozialdemokrat Partei. P. socialdémocrate allemand-magyar (Slovaquie). Wittich.	4 1,5 %	—
	Chrétiens sociaux (magyars et allemands). Körmendy.	5 2 %	2 1,5 %
	P. des petits cultivateurs magyars. Füssy.	1 0,3 %	1 0,4 %

par l'Assemblée nationale qui, nous l'avons vu, ne comprenait pas les représentants des minorités ethniques.

Cette loi se compose d'un préambule, d'une loi préliminaire et de l'Acte constitutionnel.

Le préambule est une sorte d'exposé de principes, basé sur la formule de la libre disposition de soi-même.

La loi préliminaire, après avoir réglé le régime transitoire et décidé en particulier la perpétuité des fonctions de M. Masaryk, président de la République, pose quelques principes permanents.

Elle décide que les lois votées par l'Assemblée nationale ou la Diète de la Russie subcarpathique, contraires à l'Acte constitutionnel, sont sans valeur. Ces lois sont d'ailleurs examinées, dans des conditions qui seront précisées ultérieurement, au point de vue de leur constitutionnalité, par un organisme spécial, qui est une des créations les plus originales du texte que nous étudions, le tribunal constitutionnel. L'article VII décide que sont constitutionnels les articles de la loi préliminaire qui instituent le tribunal constitutionnel. L'entrée en vigueur de l'Acte constitutionnel est fixée au jour de sa promulgation et à la même date toutes les anciennes lois constitutionnelles, et généralement tous les textes législatifs en contradiction avec cet Acte, deviennent sans valeur.

L'Acte constitutionnel proprement dit comprend 134 paragraphes, divisés en alinéas et répartis entre 6 chapitres :

CHAPITRE PREMIER. — Dispositions générales.

CHAPITRE II. — Pouvoirs législatifs. Composition et compé-

mand par « Verfassung's Urkunde ». Les ouvrages en langue française, ceux en particulier édités par le ministère des Affaires étrangères de Prague, emploient l'expression « Charte constitutionnelle » (Cf. Thèse Vernet). Nous préférons, puisqu'en France une Charte est une constitution octroyée, parler d'« Acte constitutionnel », ce qui traduit d'ailleurs exactement « Verfassung's Urkunde ».

tence de l'Assemblée nationale et de ses deux Chambres.

CHAPITRE III. — Pouvoirs gouvernementaux et exécutifs.

CHAPITRE IV. — Pouvoir judiciaire.

CHAPITRE V. — Droits, libertés et devoirs civiques.

CHAPITRE VI. — Protection des minorités de nationalités, de religions et de races.

Deux principes, posés dès l'origine, montrent exactement l'idée directrice des constituants tchécoslovaques :

« L'Etat tchécoslovaque est une République démocratique dont le Président élu est le chef (1) ».

« Tout pouvoir dans la République tchécoslovaque émane uniquement de la nation (2) ».

Démocratie, gouvernement par la nation, telle est l'assise juridique de l'édifice constitutionnel. Pourtant, cette nation qui gouverne n'exerce pas sa souveraineté : comme dans la plupart des constitutions modernes, elle se contente de la déléguer aux pouvoirs qu'elle choisit.

Le territoire tchécoslovaque forme un tout (3) uni et indivisible ; il n'y a qu'une seule nationalité pour tous les citoyens de la République (4).

Le pouvoir législatif est exercé par l'Assemblée nationale qui comprend deux Chambres : la Chambre des députés et le Sénat, respectivement composées de 300 et 150 membres élus dans certaines conditions : la validité des élections est vérifiée par un tribunal électoral.

Le chef de l'Etat convoque les Chambres en deux sessions ordinaires (mars et octobre) et en sessions extraordinaires. Il clôt les sessions et peut dissoudre les Chambres. L'initiative des lois appartient au pouvoir exécutif comme au pouvoir législatif : un projet voté par la Chambre peut devenir loi malgré le Sénat. En outre, la continuité du pouvoir législatif est assumée par l'existence d'un Comité permanent, émanation des

1. Acte constitutionnel, § 2.

2. Acte constitutionnel, § 1.

3. Acte constitutionnel, § 3.

4. Acte constitutionnel, § 4.

deux Assemblées, qui fonctionne spontanément chaque fois que la Chambre et le Sénat, pour un motif ou pour un autre, ne siègent pas.

Le chef de l'Etat est élu pour sept ans par l'Assemblée nationale. Il représente l'Etat à l'extérieur, déclare la guerre avec le consentement de l'Assemblée, convoque, ajourne, ou dissout les Chambres, nomme et congédie les ministres. Il n'est pas responsable de l'exercice de ses fonctions.

Le gouvernement, nommé par le président de la République, est responsable devant la Chambre des députés, qui provoque par un vote de méfiance la démission du cabinet. Tous les pouvoirs exécutifs appartiennent au gouvernement. Les ministres contresignent les actes gouvernementaux du chef de l'Etat et les lois votées par la Chambre et signées de lui. Toutes les affaires importantes doivent être traitées en conseil des ministres. Les ministres peuvent prendre la parole à toutes les séances des Chambres et des commissions.

Ce rapide examen permet de voir que l'Acte constitutionnel tchécoslovaque est nettement inspiré des lois constitutionnelles françaises. En étudiant avec plus de soin le pouvoir législatif, qui est l'objet unique de cette étude, on verra que les analogies sont nombreuses et frappantes.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉLECTION DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

Les textes fondamentaux en la matière sont les deux lois du 29 février 1920 (n^{os} 123 et 124) qui règlent l'une les élections à la Chambre des députés, l'autre les élections au Sénat. La constitution pose les principes dans ses articles 4, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 18, 19 et 20.

§ 1. — Electorat

1. *Capacité électorale.* — « Tous les ressortissants de la République tchécoslovaque, sans distinction de sexe, âgés de 21 ans accomplis et satisfaisant aux autres règles énoncées dans la loi sur les élections à la Chambre des députés, possèdent le droit de prendre part aux élections à la Chambre des députés (1). »

« Le droit d'élire des députés appartient à tous les citoyens de la République tchécoslovaque, sans distinction de sexe, qui au jour de l'établissement de la liste électorale ont atteint leur 21^e année, qui depuis au moins trois mois comptés depuis le jour de l'établissement de la liste électorale, ont leur résidence dans une commune de la République tchécoslovaque, et qui ne sont pas expressément privés du droit de vote (2) par la présente loi (3). »

1. Acte constitutionnel, § 9.

2. Voir le § 7, al. 2, du présent chapitre.

3. L. du 29 février 1920 (n^o 123), chap. I, § 1.

Il résulte de ces textes que tous les Tchécoslovaques âgés de 21 ans accomplis (1), possédant une résidence de trois mois, et non judiciairement privés du droit de vote, sont électeurs à la Chambre des députés. Il faut noter ici que les femmes ont comme les hommes le droit de vote (2).

La majorité doit être antérieure à l'établissement, ou plus exactement à la revision annuelle de la liste électorale.

Il en est de même de la résidence de trois mois : la loi ne précise pas le sens exact qu'il convient d'attribuer au mot « résidence ».

Quant à la perte du droit de vote, la loi dit : « Sont privés du droit de vote ceux qui sont privés de l'inscription sur les listes électorales permanentes (§ 3 de la loi du 19 décembre 1919, n° 663) (3). » Nous y arrivons.

2. *Listes électorales législatives.* — Seule, l'inscription sur l'une de ces listes donne aux citoyens jouissant de leurs droits le pouvoir de participer au vote.

Tous les citoyens investis de la capacité électorale ont droit à l'inscription sur une liste électorale. Cependant, dans certains cas, cette inscription peut être refusée. Il faut pour cela un jugement pénal.

Avant la constitution de la Tchécoslovaquie, la perte du droit électoral était la conséquence obligatoire de toutes les condamnations pour crime et de nombreuses condamnations pour délit. Actuellement (4) au contraire, les tribunaux doivent examiner chaque cas séparément, et proclamer expressément par jugement la perte du droit électoral. D'autre part, cette perte n'est pas défini-

1. La loi du 23 juillet 1919 (n° 447) a abaissé de 24 à 21 ans l'âge légal de la majorité.

2. V. à ce sujet *Les droits politiques de la femme dans la République tchécoslovaque*, par F. Plaminkova (Politika).

3. L. du 29 février 1920 (n° 123), chap. I, § 2.

4. V. à ce sujet les lois des 31 janvier 1919 (n° 75), 15 mai 1919 (n° 263) et 18 mars 1920 (n° 163).

tive. Elle cesse de plein droit, et le condamné reprend ses pouvoirs de citoyen, dans un délai de trois ans après l'achèvement de la peine prononcée pour crime, et de un an après l'achèvement de la peine prononcée pour délit ou contravention. A l'expiration de ce délai, le citoyen rayé des listes électorales, peut donc réclamer une nouvelle inscription.

Ces listes sont établies, gérées, et contrôlées, pour chaque circonscription, par une commission composée de 4 à 8 membres et présidée par le maire de la commune ou le représentant qu'il se choisit. Les assesseurs sont nommés pour trois ans par le bureau politique de surveillance en tenant compte des propositions des partis et de leur importance relative. Leurs suppléants sont désignés dans les mêmes conditions.

Les communes de moins de 5.000 habitants dressent une seule liste électorale. Les autres sont divisées par le bureau de surveillance en circonscriptions. Les électeurs déclarent leurs nom, prénom, date de naissance, et profession.

Les listes sont exposées le 15 juin et le 15 décembre de chaque année. Les réclamations éventuelles, qui doivent être formulées dans la huitaine, sont jugées par la commission des réclamations établie auprès de l'administration politique de première instance. Le président de la commission, fonctionnaire de cette administration, choisit ses 8 à 12 assesseurs parmi les représentants des partis. Les décisions de la commission sont susceptibles d'appel devant le tribunal électoral qui sera étudié à l'alinéa 8 du paragraphe 7 de ce chapitre (1).

3. *Electeurs sénatoriaux. Listes électorales pour la nomination du Sénat.* — « Tous les ressortissants de la République tchécoslovaque, sans distinction de sexe, âgés de 29 ans accomplis et satisfaisant aux autres règles

1. L. du 19 novembre 1919 (n° 663).

de la loi sur la composition et la compétence du Sénat possèdent le droit de prendre part aux élections sénatoriales (1). »

« Le droit de vote pour le Sénat appartient à qui a le droit de vote pour la Chambre, s'il a atteint sa vingt-sixième année le jour du dépôt des listes permanentes d'électeurs (2). »

En conséquence, les règles concernant la capacité électorale et les listes d'électeurs, règles que nous venons d'étudier à propos de la Chambre des députés, sont applicables à l'élection du Sénat. Une seule différence : les électeurs du Sénat doivent avoir, au jour de l'établissement ou de la revision des listes, 26 ans accomplis. Mais le Sénat tchécoslovaque est, comme la Chambre, issu du « suffrage universel, égal, direct et secret » (3). Il n'est pas question ici, comme en France, d'une élection à deux degrés. Tous les Tchécoslovaques, hommes et femmes, âgés de 26 ans, élisent les sénateurs comme ils élisent, depuis l'âge de 21 ans, les députés. Nous verrons plus loin (4) ce qu'il faut penser de cette disposition.

§ 2. — Eligibilité

1. *Chambre*. — « Sont éligibles les ressortissants de la République tchécoslovaque âgés d'au moins 30 ans et satisfaisant aux autres règles édictées par la loi d'élection à la Chambre des députés (5). »

« Peuvent être élus députés les citoyens de la République tchécoslovaque sans distinction de sexe qui ont atteint leur trentième année le jour de l'élection, sont

1. Acte constitutionnel, § 14.

2. Loi du 29 février 1920 (n° 124), § 3.

3. Acte constitutionnel, § 13.

4. *Vide infra*, chap. IV, § 6, al. 5.

5. Acte constitutionnel, § 10.

citoyens de la République tchécoslovaque depuis au moins trois ans, et n'ont pas été privés du droit de vote en vertu du § 2 (1). Pour les élections qui auront lieu jusqu'au 31 décembre 1924, la condition de qualité de citoyen depuis trois ans n'est pas applicable (2). »

Ces textes accordent avec libéralité l'éligibilité à la Chambre. Trois conditions seulement : a) 30 ans d'âge ; b) qualité de citoyen tchécoslovaque ; c) jouir du droit de vote. Par suite, les femmes sont éligibles à la Chambre : 13 d'entre elles ont été élues aux élections de 1920. Il en est de même des militaires : les officiers peuvent être députés. Les fonctionnaires aussi.

Seuls, en raison du caractère politique de leur rôle, et de la part active qu'ils sont tenus de prendre aux élections, en raison aussi de leur dépendance à l'égard du pouvoir, le préfet et le chef de district ne sont pas éligibles (3). Il en est de même des membres du tribunal électoral, du tribunal constitutionnel, et des assemblées départementales (4). On doit noter, en outre que les fonctionnaires élus sont mis en congé (5). Enfin personne ne peut être en même temps membre des deux Chambres (6).

2. *Sénat*. — « Sont éligibles, sans distinction de sexe, les ressortissants de la République tchécoslovaque âgés de 45 ans accomplis et satisfaisant aux autres règles de la loi sur la composition et la compétence du Sénat (7). »

« Les citoyens de la République tchécoslovaque sans distinction de sexe peuvent être élus membres du Sénat

1. *Vide supra*, chap. I, § 1, al. 1, *in fine*.

2. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 5.

3. Loi du 29 février 1920, 1920, § 22, al. 3. Cf. L. fr. du 30 nov. 1875, art. 12.

4. Acte constitutionnel, § 20, al. 6.

5. Acte constitutionnel, § 20, al. 1 et 2.

6. Acte constitutionnel, § 18.

7. Acte constitutionnel, § 15.

qui, au jour de l'élection, ont atteint leur quarante-cinquième année, sont depuis dix ans au moins citoyens de la République tchécoslovaque, et n'ont pas été privés du droit de vote (1). » Cette dernière condition ne sera appliquée qu'au 1^{er} janvier 1929.

Tout ce que nous avons dit à l'alinéa précédent de l'éligibilité à la Chambre s'applique à l'éligibilité au Sénat (2). Deux différences seulement : a) la qualité de citoyen tchécoslovaque doit être acquise depuis dix ans ; b) le candidat doit avoir 45 ans accomplis le jour de l'élection.

§ 3. — Candidatures

1^o *Partis*. — Nous avons vu (3) la puissante organisation et la grande complexité des partis politiques en Tchécoslovaquie. C'est que ces partis sont la véritable armature des élections. Sans eux, le système électoral tout entier disparaît. Les auteurs de l'Acte constitutionnel, les membres de l'Assemblée nationale révolutionnaire, ont voulu assurer, dans le recrutement de leur personnel parlementaire, l'application du principe de la représentation proportionnelle. Mais on sait combien ce principe, théoriquement séduisant, devient dans son application d'une inextricable complexité. On conçoit en effet combien il est difficile d'assurer la juste et proportionnelle représentation de suffrages qui vont s'égarer sur un nombre incalculable de candidats. Le législateur tchécoslovaque a tourné la difficulté de façon ingénieuse : il canalise les suffrages par l'intermédiaire des partis. Ce que la loi électorale française se contente timidement d'encourager sans le dire, la loi tchécoslovaque en fait le seul système électoral admis. En un

1. Loi du 29 février 1920 (n^o 124), § 4.

2. Cela est vrai en particulier de l'éligibilité des femmes. Le Sénat élu en 1920 compte parmi ses membres trois femmes.

3. *Vide supra*, introduction, B, § 4.

mot, nul ne saurait être candidat à l'une des deux Chambres tchécoslovaques s'il n'est pas le candidat d'un parti. La loi ignore le candidat. Elle connaît seulement la liste de candidats, unité indivisible. Cette liste est dressée par le parti politique, qui demeure ainsi le maître de la consultation populaire. Tel est le principe. C'est seulement au cours de notre étude, et à propos de chacune des phases de l'élection, que nous en verrons les multiples applications.

2° *Listes de candidats.* — « Le nombre de députés sera déterminé par la Charte » (1). « La Chambre des députés se compose de 300 membres » (2). « Le Sénat de la République tchécoslovaque comprend 150 membres élus » (3). « Le Sénat se compose de 150 membres » (4). Ces 300 députés et 150 sénateurs sont choisis par les électeurs sur des listes de candidats.

« La commission électorale de cercle est convoquée pour établir la liste des candidats » (5). « Au plus tard le vingt et unième jour avant le jour du scrutin, à midi, les partis sont tenus de présenter au président de la commission électorale de cercle (6) la liste de candidats en double exemplaire. Le président est tenu de confirmer à celui qui dépose le jour et l'heure du dépôt » (7).

Quelles conditions doivent remplir ces listes pour être valables ? Ces conditions concernent le contenu des listes. Il y faut faire figurer (8) :

- a) L'indication du parti dont relèvent les candidats ;
- b) Les noms, prénoms, professions et domiciles des candidats ;

- 1. Loi du 15 avril 1920, 1^{re} partie, § 1^{er}.
- 2. Acte constitutionnel, § 8.
- 3. Loi du 29 février 1920 (n° 124), § 1^{er}.
- 4. Acte constitutionnel, § 13.
- 5. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 10, al. 1^{er}.
- 6. *Vide infra*, chap. I, § V.
- 7. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 22.
- 8. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 22.

c) Un numéro d'ordre en chiffres arabes pour chaque candidat ;

d) L'indication du mandataire du parti et de son suppléant, mandataire et suppléant choisis en dehors des candidats.

Enfin, pour éviter les candidatures proposées par des partis sans force réelle, « la liste de candidats doit être revêtue de la signature officiellement légalisée (1) d'au moins cent électeurs (2) qui figurent sur les listes électorales de l'une des communes de la circonscription en question... La mort, la rétractation de signature ou la perte du droit de vote d'un signataire n'a aucune influence sur la validité de la liste de candidats » (3).

Le nombre des candidats que peut présenter un parti est limité : « Un parti peut au plus faire acte de candidature pour un tiers de personnes au delà du nombre de députés à élire par la circonscription » (4). Soit une circonscription chargée d'élire 15 députés. Les listes de candidats des partis dans cette circonscription ne doivent pas porter plus de 20 noms.

« On doit joindre à la liste de candidats la déclaration écrite, signée de leur propre main, de tous les candidats, qu'ils posent leur candidature et qu'ils ne figurent avec leur assentiment sur aucune autre liste de candidats et dans aucune autre circonscription (5). »

1. « La légalisation de signature est faite par le notaire, le tribunal ou les autorités politiques. » Loi du 29 février 1920, § 21, al. 3.

2. Jusqu'au 1^{er} janvier 1935, la loi exige pour la Slovaquie la signature de mille électeurs, légalisée par le chef de district ou un fonctionnaire par lui désigné. Cette prescription, qu'on veut justifier par le grand nombre des illettrés slovaques, apparaît comme assez draconienne et pratiquement difficile à réaliser pour bien des partis.

3. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 21, al. 2.

4. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 22, al. 2.

5. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 23.

§ 4. — Circonscriptions

Nous n'entrerons pas ici dans le détail (1), minutieusement réglé par la loi (2), des limites des circonscriptions électorales. Nous nous contenterons d'indiquer pour chacune le chef-lieu et le nombre d'élus :

A. — CHAMBRE

N°	CHEF-LIEU	Députés à élire	N°	CHEF-LIEU	Députés à élire
1 ^e	Prague (3)	45	12 ^e	Olmütz	17
2 ^e	Pardubitz	11	13 ^e	Ungarisch Hra- lisch	8
3 ^e	Königgrätz	12	14 ^e	Mährisch Ostrau	14
4 ^e	Jungbunzlau	17	15 ^e	Trnava	9
5 ^e	Böhmisch Leipa	13	16 ^e	Nové Zámky	11
6 ^e	Laun	17	17 ^e	Turcansky Svaty Martin	11
7 ^e	Carlsbad	12	18 ^e	Bánská Bystrice	7
8 ^e	Pilsen	17	19 ^e	Liptovský Svaty Mikuláš	6
9 ^e	Budweis	13	20 ^e	Kosice	7
10 ^e	Iglau	9	21 ^e	Presov	10
11 ^e	Brünn	16	22 ^e	Teschen	9

La Russie subcarpathique, qui élit 9 députés, forme la 23^e circ.

1. Aucune règle précise n'a été adoptée en cette matière. On a pris pour base la division autrichienne des circonscriptions. Mais cette division a été modifiée de façon assez arbitraire, chaque fois qu'elle semblait ne pas correspondre à la véritable répartition de la population. Les législateurs tchécoslovaques ont jugé que la division autrichienne lésait leurs intérêts. Mais, faute de renseignements précis, ils ont substitué à cet arbitraire celui de leurs évaluations approximatives. L'exemple de la circonscription de Prague est significatif à cet égard.

2. Loi du 29 février 1920 (n° 123), art. 1^{er}.

3. « Le nombre plus considérable de mandats pour la circonscription de Prague s'explique par le fait, que d'une part, cette circonscription renferme la capitale de l'Etat avec d'énormes

B. — SÉNAT

Les circonscriptions du Sénat sont formées du groupement de certaines circonscriptions de la Chambre. Le tableau suivant indique lesquelles :

N°	Chambre	CHEF-LIEU	Sénat à élire
1 ^o	1	Prague	23
2 ^o	2,3	Königgrätz	11
3 ^o	4,5	Jungbünzlau	15
4 ^o	6,7	Laun	14
5 ^o	8,9	Pilsen	15
6 ^o	10,11,13	Brünn	17
7 ^o	12,14	Mährisch Ostrau	16
8 ^o	15,17	T. Sv. Martin	10
9 ^o	18,19	Sv. Mikulas	7
10 ^o	21	Presov	5
11 ^o	16,20	Nove Zamky	9
12 ^o	22	Teschen	4
La 13 ^e (Russie subcarp.-Uzhorod) élit 4 sénateurs			

§ 5. — Opérations électorales préparatoires

Avant de passer au vote même, quelques formalités importantes restent à accomplir. Elles sont déclenchées par la convocation des électeurs faite par le ministre de l'Intérieur au *Journal officiel* d'une part, et d'autre part au moyen de notifications (affiches, etc.) dans les lieux publics, selon les usages locaux, pendant quatorze jours. Le ministre doit indiquer au *Journal officiel* :

a) La date de l'élection ;

possibilités de développement, et que, d'autre part, elle avait été négligée à dessein par les gouvernements austro-allemands. »
Hoëtzel, *Introd. à la trad. française de la constitution*.

- b) Le jour de dépôt des listes d'électeurs ;
- c) L'invitation aux partis à désigner leurs représentants.

La notification dans les communes doit indiquer :

- a) Le jour du vote ;
- b) Le nombre de députés (sénateurs) à élire ;
- c) L'invitation aux partis à désigner leurs représentants ;
- d) Le nombre des commissions électorales ;
- e) Le lieu et le délai de communication des listes d'électeurs ;
- f) Le lieu et le délai de dépôt des listes de candidats (1).

Aussitôt cette double notification effectuée, les listes d'électeurs sont exposées pendant quatorze jours. Elles « doivent être accessibles pour examen pendant trois heures au moins chaque jour, pendant huit heures au moins chaque jour dans les communes de plus de 5.000 habitants, et dans toutes les communes les deux samedis pendant l'après-midi, et le dimanche de 8 heures à midi » (2). Chacun peut en prendre copie. On peut aussi demander des rectifications. « Les modifications aux listes d'électeurs ne peuvent être faites qu'autant que les autorise la loi sur les listes permanentes d'électeurs (3). Aucune modification ne peut être faite aux listes d'électeurs dans les derniers huit jours avant le jour du vote (4). »

Avant d'examiner la suite des opérations électorales, il nous faut situer ici les quatre commissions chargées par la loi de l'exécution des élections.

La commission locale, que nous avons déjà vue (5), surveille seulement le bureau de commune.

1. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 15.

2. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 17.

3. *Vide supra*, chap. 1^{er}, § 1, al. 2.

4. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 19.

5. *Vide supra*, chap. 1^{er}, § 1, al. 2.

La commission de district (une par bureau de vote) comprend, pour chaque parti, un membre et un suppléant, désignés quatorze jours avant l'élection par le mandataire du parti (1), ou, à défaut, par l'autorité politique. Elle a généralement pour secrétaire un fonctionnaire municipal, et choisit elle-même son président et le suppléant de celui-ci. Elle exécute le vote dans les communes (2).

La commission de cercle comprend les mandataires des partis ; s'ils sont plus de dix, le ministre de l'Intérieur choisit, et ceux qui ne sont pas nommés doivent être convoqués et ont voix consultative. Le président et son suppléant sont nommés par le ministre de l'Intérieur. Cette commission est chargée :

- a) De l'établissement de la liste de candidats ;
- b) De la conduite du premier scrutin (3).

Reste enfin la commission centrale, composée de 12 membres choisis par le ministre de l'Intérieur (qui désigne comme président un fonctionnaire) sur proposition des partis : les représentants non nommés peuvent assister aux séances. Cette commission, qui fonctionne près le ministère de l'Intérieur, à Prague, est chargée des deuxième et troisième scrutin (4).

Pour être membre de cette commission il suffit :

- a) D'avoir le droit de vote ;
- b) D'être domicilié ailleurs qu'au siège de la commission.

Les diverses commissions décident, quel que soit le nombre des membres présents, à la majorité absolue.

Ajoutons que « si les élections pour la Chambre ont lieu au plus tard quatre semaines après le jour où ont eu lieu les élections pour le Sénat, les commissions de district et la commission centrale qui ont dirigé les

1. *Vide supra*, chap. I, § 1, al. 2.

2. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 9.

3. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 10.

4. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 11.

élections pour le Sénat sont convoquées aussi pour diriger les élections pour la Chambre » (1), sauf modifications de détail quant à leur composition.

Cette parenthèse fermée, nous reprenons l'examen des opérations électorales préparatoires. Elles sont déclenchées, nous l'avons dit, par la convocation du ministre de l'Intérieur.

Le président de la commission de cercle prépare les décisions de cette commission. S'il constate dans une liste de candidats une erreur de forme (pas assez d'électeurs signataires, trop de candidats, déclaration de candidats omise), il met le mandataire en demeure de rectifier dans les trois jours. Il en est de même pour les similitudes de noms des partis, et pour l'option du candidat inscrit sur plusieurs listes (2). Ceci fait, le président convoque la commission.

Celle-ci a un pouvoir de décision concernant la validité des listes de candidats. Cette validité peut être ruinée par :

a) Une similitude de noms de partis. La commission juge s'il y a ou non manœuvre électorale.

b) Un candidat figurant sur plusieurs listes. Il est rayé de la liste à laquelle sa déclaration n'était pas jointe, sinon à la liste déposée la dernière ;

c) Une déclaration de candidat fournie en retard. Le candidat est rayé de sa liste

d) La candidature d'un préfet ou d'un chef de district : la commission annule la candidature.

e) Un trop grand nombre de candidats. On retranche les derniers.

f) Un nombre insuffisant d'électeurs signataires, ou l'absence d'indication de parti. La liste est considérée comme non valable. La décision motivée de la commission est publiée au *Journal officiel*.

1. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 14.

2. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 24.

Toutes les décisions de la commission de cercle sont prises en dernier ressort : aucun recours possible (1).

Après ce premier examen, les listes de candidats sont envoyées au ministère de l'Intérieur. Celui-ci est chargé de l'unification. Il s'assure qu'un candidat n'est pas présenté dans plusieurs circonscriptions. Il rectifie discrétionnairement les dernières irrégularités. Il communique ses décisions aux commissions de cercle et aux partis (2) jusqu'au cinquième jour avant l'élection, le candidat peut retirer sa candidature (3).

Les listes de candidats valables sont maintenant connues, après ce double examen. Le président de la commission de cercle doit les indiquer, quatorze jours avant le scrutin, au *Journal officiel* de la circonscription (3). Il doit aussi les faire imprimer, chacune isolément, sous forme de bulletin de vote, en écriture identique et de même grandeur, sur papier de même couleur, qualité, et proportions, avec apposition du sceau de la commission à la même place (4). Il envoie ces listes aux autorités communales, chargées de les remettre aux électeurs trois jours avant le vote. Les partis peuvent assurer eux-mêmes l'impression et la distribution de leurs listes de candidats (5).

§ 6. — Convocation des collèges électoraux

Le huitième jour au plus tard avant l'élection, le

1. Loi du 29 février 1920 (123), § 25.
2. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 26.
3. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 27.
3. Loi du 26 février 1920 (n° 123), § 28.
4. Les frais d'impression sont assurés par l'Etat pour les deux tiers jusqu'au 31 décembre 1924, pour la moitié seulement ensuite. Le reste incombe aux partis. Ceux-ci doivent déposer une provision, sous peine de voir leurs listes considérées comme révoquées.
5. L. du 29 février 1920 (n° 123), § 29, al. 3.

Magistrat (1) doit faire connaître par déclaration publique et selon les usages locaux le jour, les heures d'ouverture et fermeture, le lieu du scrutin et en même temps mettre les électeurs en demeure de retirer personnellement la carte de légitimation et éventuellement de fournir des renseignements authentiques pour l'affirmation de leur identité (2).

Le troisième jour au plus tard avant l'élection, le bourgmestre fait tenir à chaque électeur les listes de candidats et, dans les communes de plus de mille habitants ou dans les communes slovaques rattachées à une localité plus importante, une carte d'identité (3).

Chaque commune est lieu de vote. Cependant les communes slovaques de moins de 250 habitants peuvent être rattachées à une localité voisine plus importante (4).

§ 7. — Opérations électorales

1. *Secret du vote.* — Le secret du vote, garantie essentielle de la libre expression de volonté de l'électeur, est obligatoire en Tchécoslovaquie. Il est assuré par toutes les mesures que nous avons vues concernant l'absolue identité des divers bulletins de vote. Il est assuré surtout par l'enveloppe dont nous parlerons, et dans laquelle l'électeur doit placer la liste de candidats choisie par lui. Ceci a lieu « dans un endroit isolé de façon que l'électeur ne puisse être observé » (5), ce qui signi-

1. Magistrat, « corps de fonctionnaires formé des chefs des services municipaux ». Eisenmann, *op. cit.*, p. 55.

2. L. du 29 février 1920 (n° 123), § 33.

3. L. du 29 février 1920 (n° 123), § 34.

4. L. du 29 février 1920 (n° 123), § 31. En outre « si plus de mille électeurs sont inscrits sur les listes d'électeurs d'un district électoral, le vote doit avoir lieu en plusieurs endroits, de façon à ce qu'il n'y ait pas plus de mille électeurs assignés à un lieu », *ibid.*

5. L. du 29 février 1920 (n° 123), § 38.

fie que la Tchécoslovaquie a adopté comme la France le système des « isoloirs ».

2. *Droit de voter. Devoir de voter.* — Nous avons examiné la capacité électorale. Nous avons vu les conditions mises par la loi à l'exercice du droit de vote. Nul ne peut être admis à voter s'il n'est inscrit sur la liste d'électeurs. Tous ceux qui n'ont pas été inscrits sur les listes dans les délais légaux ne sauraient prendre part de façon valable aux opérations électorales. Le vote est un acte essentiellement personnel, qui ne peut donc être accompli par procuration (1). Les votes émis par des électeurs indûment inscrits sont, semble-t-il, nuls de plein droit : ils doivent donc être retranchés du nombre des suffrages exprimés, mais cette irrégularité d'espèce ne saurait entraîner l'annulation de tout un scrutin. La loi ne parle pas du droit de vote des détenus ni des aliénés.

Quant au lieu où s'exerce le droit de vote, c'est évidemment le lieu où l'électeur figure sur la liste, celui où il réside. Pourtant il faut examiner le cas des militaires. Ceux-ci, à qui la condition de résidence de trois mois n'est pas imposée, votent dans leur garnison (2). Ceci est une conséquence nécessaire du droit de vote qui leur est accordé. Si l'on veut qu'ils puissent réellement exercer ce droit, il faut tenir compte du fait que le service militaire n'est jamais accompli au lieu de la rési-

1. Pourtant la loi du 15 mai 1919 (n° 261), a décidé que, pour les premières élections, certains employés d'Etat, ainsi que les militaires, peuvent voter, soit personnellement, soit par mandataire.

2. Telle fut du moins la solution adoptée lors des premières élections. Le ministre ordonna à tous les commandants militaires d'établir la liste de leurs subordonnés et de la remettre au maire de la garnison. Il les invita à veiller à ce que chaque soldat ne prenne part aux élections qu'une fois. Ce vote des militaires fut néanmoins violemment critiqué par les Allemands. V. à ce sujet l'opuscule déjà cité sur les minorités, rédigé en français par le ministère des Affaires étrangères à Prague.

dence, et faire à ces militaires le régime spécial indispensable (1).

Il peut arriver que, au moment même du scrutin, des contestations s'élèvent sur le droit de vote de tel ou tel électeur ou sur son identité. Ces contestations sont possibles tant que le bulletin de l'électeur en question n'a pas été déposé dans l'urne. Elles peuvent être élevées par les membres de la commission locale ou les hommes de confiance que la loi autorise les partis à désigner pour suivre les opérations électorales (2). La commission locale décide ou non d'admettre l'électeur à voter (3).

Le vote est un devoir : « Chaque électeur est tenu de prendre part au vote (4). » On peut même le considérer comme une obligation ; et cette obligation est sanctionnée (5). Elle est suspendue pour les vieillards, les malades, les infirmes ou les citoyens empêchés par un travail, la distance, une interruption des communications ou un autre obstacle insurmontable. Pour permettre l'accomplissement de ce devoir, c'est aux maîtres, comme aux officiers, à faire assurer le service sans qu'il en résulte de gêne pour les électeurs.

Il est des personnes, enfin, qui ne doivent en aucun cas être admises au vote. Ce sont ceux dont on possède la preuve qu'ils n'ont pas la qualité de citoyen, ou qu'ils ont été judiciairement privés du droit de vote, ou contre qui on possède une décision du tribunal

1. Une dépêche du correspondant particulier du *Temps* à Prague (24 nov. 1920) signale : « Le général Husah estime que l'influence exercée sur les consultations électorales par les voix militaires (70.000 votants sur un total de 4.859.000 dans les pays tchèques) est de minime importance en comparaison du préjudice moral considérable causé par l'introduction de la politique dans l'armée du fait de l'octroi du droit électoral. »

2. Loi du 29 février 1920 (n° 123) § 36.

3. L. du 29 février 1920 (n° 123), § 39.

4. L. du 26 février 1920 (n° 123), § 6.

5. *Vide infra*, chap. 1^{er}, § 8.

électoral annulant leur inscription sur une liste (1).

3. *Durée des scrutins.* — La Constitution elle-même (§§ 8 et 13) dit : « Les élections ont lieu le dimanche. » La loi électorale ajoute : « Il (le scrutin) commence à 8 heures. L'heure de clôture sera fixée par l'autorité politique à qui appartient le contrôle direct sur les communes (2). »

La veille et le jour du vote, la vente, la fourniture et la distribution des boissons alcooliques sont interdites (3).

Le scrutin ne dure qu'un seul jour.

4. *Réception et constatation des votes.* — L'accès du lieu de vote est réservé aux seuls électeurs inscrits du district ; ils doivent quitter ce lieu aussitôt après avoir déposé leur bulletin dans l'urne (4).

La commission du district, une fois constituée, examine l'urne : elle s'assure qu'elle est suffisante pour garantir le secret du vote. Puis c'est le vote. La commission de district reçoit de l'électeur sa carte d'identité, et s'assure qu'il possède, sans suppression ni marque distinctive, toutes les listes de candidats ; elle les remplace ou les complète si besoin est. Elle remet ensuite à l'électeur une enveloppe dans laquelle l'électeur, abrité par un isoloir, glisse le bulletin qu'il choisit (5). Il place, en présence de la commission, son enveloppe dans l'urne, et les listes inemployées dans une boîte spéciale. Les membres de la commission ne peuvent modifier ou compléter un bulletin que sur demande expresse de l'électeur. Ils veillent au maintien de l'ordre, ayant voté les premiers, et inscrivent, au fur et à mesure de l'émis-

1. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 3.

2. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 31.

3. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 32.

4. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 37.

5. « L'électeur doit toujours remettre la liste de candidats d'un parti. Les suppressions, réserves et autres modifications n'ont aucune valeur. » L. du 29 février 1920 (n° 123), § 40.

sion des votes, les noms des électeurs sur une double liste (1).

En cas de nécessité, la commission peut retarder l'ouverture du scrutin ou en interrompre les opérations. Sa décision doit être immédiatement publiée. S'il s'agit d'une interruption, les actes électoraux, l'urne et les bulletins émis doivent être mis sous scellés; à la reprise, un procès-verbal constate l'état de conservation des sceaux (2).

Le temps du vote une fois écoulé, le lieu du vote est fermé; les électeurs qui s'y trouvent (ou dans une salle d'attente) votent. Après quoi le président de la commission déclare le scrutin clos (3).

5. *Dépouillement et attribution des bulletins.* — Après la clôture du scrutin, commence le travail dénommé par la loi : premier scrutin.

Les membres de la commission retirent de l'urne les enveloppes, les comptent, et comparent leur nombre avec les inscriptions par eux faites sur la liste d'électeurs. Ils rejettent immédiatement les bulletins non valables (4) et inscrivent en double exemplaire les résultats du vote après avoir partagé les bulletins entre les partis : les bulletins sur lesquels les noms ont été supprimés ou changés comptent quand même pour le parti (5). Puis la commission de district télégraphie ou téléphone ses résultats à l'autorité politique de première instance en lui envoyant, ainsi qu'à la commission du cercle, son procès-verbal. Elle scelle dans des enveloppes et remet à l'autorité communale tous les actes électoraux et pièces justificatives (6). Ainsi

1. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 38.

2. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 41.

3. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 42.

4. C'est-à-dire non sur un imprimé officiel, ou plusieurs dans une enveloppe.

5. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 43.

6. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 45.

le rôle de la commission de district se borne à compter le nombre des listes pour tel ou tel parti.

Le premier scrutin proprement dit est établi par la commission de cercle. Celle-ci se réunit à son siège le surlendemain du vote, le mardi, à 2 heures de l'après-midi. Elle établit la somme de tous les suffrages valables exprimés pour chacun des partis. Elle divise le chiffre ainsi obtenu par le nombre de sièges que doit pourvoir la circonscription ; le nombre entier ainsi obtenu est le quotient. Puis elle divise par ce quotient la somme des suffrages exprimés pour chaque liste. Après quoi elle attribue à chaque parti autant de sièges que le quotient est contenu de fois dans la somme des suffrages exprimés pour ce parti (1).

Prenons un exemple, que nous choisissons volontairement très simple. Une circonscription a six sièges à pourvoir. Dans cette circonscription, 3 partis seulement ont présenté des listes de candidats : liste A, liste B, liste C. Les suffrages valables exprimés se sont ainsi répartis :

Liste A	325.000 suffrages
Liste B	564.000 —
Liste C.....	698.000 —
Soit au total....	<u>1.587.000 suffrages</u>

Pour trouver le quotient, divisons le nombre de suffrages exprimés par le nombre de sièges à pourvoir. Nous obtenons 264.000. Ce chiffre est contenu :

Une fois dans le nombre de suffrages de la liste A	
Deux — — — — —	B
Deux — — — — —	C

Donc la liste A aura un siège
 — B — deux sièges
 — C — deux sièges

Cinq sièges seulement sont ainsi pourvus. Un nou-

1. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 46.

veau scrutin va décider de l'attribution du dernier.

6. *Deuxième et troisième scrutins.* — Le premier scrutin une fois terminé, on procède au deuxième. Le deuxième scrutin est fait, le huitième jour après le vote, par la commission centrale près le ministère de l'Intérieur. Avant son ouverture, les membres de la commission (ou les hommes de confiance des partis) remettent au président des listes de candidats, où ne peuvent figurer que les candidats évincés au premier tour. Le président, dans un rapport, déclare la régularité du premier scrutin ; s'il a constaté des erreurs de calcul, il peut rectifier le résultat en tenant compte de ces erreurs. La commission fixe alors le nombre de mandats non pourvus au premier scrutin.

On ne prend en considération pour le deuxième scrutin que les suffrages des partis qui, au moins dans une circonscription, en ont obtenu vingt mille. La commission additionne, pour chacun de ces partis, les restes obtenus dans toutes les circonscriptions de la République. Le nombre entier obtenu en divisant la somme de ces restes par le nombre de sièges vacants augmenté de un donne le quotient. La commission attribue alors à chaque parti autant de sièges que le quotient est contenu de fois dans la somme totale des restes de suffrages valables exprimés pour ce parti dans toutes les circonscriptions de la République (1).

Ici encore, prenons un exemple simple. Supposons faite l'élimination à laquelle doit se livrer la commission centrale. Nous n'avons plus en présence que des listes de partis ayant obtenu au premier scrutin, au moins dans une circonscription, vingt mille suffrages. Il nous reste au total 19 sièges à pourvoir. Nous avons 6 listes, dont les restes additionnés se répartissent ainsi :

Liste A.....	1.200.000 suffrages restants
Liste B.....	4.000 —

1. Loi du 29 février 1920 (n° 123), § 52.

Liste C.....	3.400.000	—
Liste D.....	20.000	—
Liste E.....	265.000	—
Liste F.....	500	—
Soit au total..	4.889.500	suffrages restants

Ce total, divisé par le nombre de sièges à pourvoir plus un donne le quotient : 244.475. Nous pouvons éliminer tout de suite les listes B, D et F, dont les restes n'atteignent pas même le quotient. En divisant par le quotient les chiffres des restes des listes A, C et E, nous constatons que nous devons attribuer 13 sièges à la liste C, 4 sièges à la liste A, un siège enfin à la liste E. Reste un siège vacant.

C'est alors qu'intervient le troisième scrutin. Les mandats restants sont attribués aux partis qui ont obtenu le plus gros reste à la division du deuxième scrutin. En l'espèce, la liste A aura le siège restant, parce que son reste, 222.100, est supérieur à ceux de la liste C et de la liste E. Mais il pourrait arriver que les restes de deux partis soient semblables : dans notre exemple, le reste de la liste C : 221.825 est tout proche de celui de la liste A. En pareil cas le mandat est attribué au parti qui, dans toute la République, a obtenu le plus grand nombre de suffrages ; en cas de nouvelle égalité (bien improbable), le sort décide.

Un parti qui n'a atteint le quotient ni au premier ni au second scrutin n'a aucun droit à un mandat. Un parti qui a atteint le quotient au premier scrutin peut obtenir un mandat, même s'il n'atteint pas le quotient au deuxième scrutin (1).

Si un parti n'a pas présenté dans une circonscription autant de candidats que le premier scrutin lui donnait de sièges, il perd les sièges supplémentaires au premier scrutin, et au deuxième scrutin le reste de ses suffrages

dans la circonscription en question n'est pas pris en considération (1).

Au premier comme aux deuxième et troisième scrutin, les candidats sont proclamés élus dans l'ordre dans lequel ils étaient inscrits sur la liste présentée par leurs partis respectifs (2).

Les candidats non élus sont suppléants. Si un mandat est vacant, il est pris par un suppléant du même parti dans l'ordre dans lequel il figurait sur la liste de candidats de la circonscription du député dont le siège devient vacant. Sinon, on choisit de même dans la liste du deuxième scrutin. S'il n'y a pas de suppléant du même parti, le siège reste vacant. Le suppléant est convoqué par le ministère de l'Intérieur (3).

7. *Procès-verbaux*. — Il est établi en double exemplaire un compte rendu des résultats du vote. On y doit indiquer :

1° les noms des membres de la commission de cercle, du président de contrôle, et des hommes de confiance des partis ;

2° Le commencement, la fin (interruption) du vote.

3° Les décisions de la commission avec explications ;

4° Les événements importants ;

5° Le résultat du scrutin ;

6° Le nombre de suffrages valables exprimés pour chaque parti ;

7° la somme des suffrages non valables ;

8° Le nombre d'électeurs, de votants, hommes et femmes.

Ce compte rendu est signé de tous les membres de la commission (4).

1. L. du 29 février 1920 (n° 123), § 47, al. 2 et § 52, al. 5.

2. L. du 29 février 1920 (n° 123), § 47, al. 1, et § 54 al. 1. Les députés et sénateurs élus reçoivent du ministère de l'Intérieur un certificat leur donnant droit de prendre part aux délibérations des Chambres.

3. L. du 29 février 1920 (n° 123), § 56.

4. L. du 29 février 1920 (n° 123), § 44.

Un procès-verbal en double exemplaire est établi sur les opérations de la commission de cercle. On y doit indiquer :

- 1^o le calcul du quotient ;
- 2^o Les restes provenant de la division ;
- 3^o Les mandats attribués aux partis.

Ce procès-verbal est signé de toutes les personnes présentes (1).

Enfin, on établit un compte rendu sur les délibérations de la commission centrale. On y indique :

- 1^o Quels candidats sont déclarés élus députés (sénateurs) ;
- 2^o Quels candidats sont suppléants.

Ce compte rendu est signé de tous les membres de la commission (2).

8. *Tribunal électoral*. — « Un tribunal électoral décide de la validité des élections à la Chambre des députés et au Sénat.

Les détails sont réglés par la loi (3). »

« Les plaintes contre les élections seront réglées par la loi sur le tribunal électoral (4). »

Ainsi l'Acte constitutionnel s'écarte nettement, sur ce point des constitutions anciennes qui, en France par exemple, laissent les Chambres juger elles-mêmes la validité et la régularité des mandats. Elle confie ce rôle à un organe spécial (5).

La loi prévue par les textes cités plus haut est la loi du 29 février 1920 (n° 125). Nous l'analysons brièvement.

Le tribunal électoral comprend :

1. L. du 29 février 1920 (n° 123), § 48.
2. L. du 29 février 1920 (n° 123), § 55.
3. Acte constitutionnel, § 19.
4. L. du 29 février 1920 (n° 123), § 57.
5. Cf. *Trib. de vérification* de l'actuelle constitution prussienne. Il existe en Angleterre un organisme analogue.

a) Un président, celui du tribunal administratif suprême ;

b) Douze assesseurs élus par la Chambre des députés parmi les citoyens versés dans la science du droit, âgés de 40 ans, ressortissants de la République depuis dix ans, non déchus des droits civiques ;

c) Des rapporteurs permanents choisis par le président dans le personnel du tribunal administratif suprême.

Les membres du tribunal ne peuvent faire partie ni du Parlement, ni des assemblées départementales.

Le tribunal est compétent en deux matières :

a) Appel des décisions de la commission des réclamations selon la loi sur les listes électorales (1) ;

b) Examen et validation du mandat des membres de l'Assemblée nationale et des membres des assemblées départementales.

La plainte, déposée dans la quinzaine, est soumise à une procédure contradictoire. Le tribunal décide, par arrêt, la validation ou l'annulation de l'élection. Il peut même, éventuellement, désigner le remplaçant.

§ 3. — Crimes et délits électoraux

Nous n'entrerons pas dans le détail, minutieusement établi par la loi, de ces crimes, de ces délits, et des châtiements variés qui leur correspondent. Ce serait reprendre une à une chacune des dispositions de la loi électorale, pour dire que toute infraction est punissable.

Remarquons seulement que les peines sont constituées par la prison et l'amende, que l'amende, qui peut n'être que de 20 couronnes, peut aussi s'élever jusqu'à 5.000 et que la loi autorise, pour certains crimes électoraux, une peine de six mois de prison.

1. *Vide supra*, chap. I^{er}, § 1, al. 2.

Signalons en passant, comme intéressante innovation, que le citoyen qui, sans excuse, s'abstient de prendre part au vote, est passible d'un mois de prison ou de 5.000 couronnes d'amende (1).

2. L. du 29 février 1920 (n° 123), § 58.

CHAPITRE II

L'ORGANISATION DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

§ 1. — Bureau. Présidence

« La Chambre nouvellement élue se constitue en séance plénière. Le président du conseil... fait procéder immédiatement à l'élection du président (1)... Si le président accepte l'élection, il prend possession de la présidence et fait procéder à l'élection de 4 vice-présidents, 10 secrétaires et 4 ordonnateurs (Ordner)... Toutes ces élections sont provisoires ; les élections définitives auront lieu au bout d'un mois après la séance constitutive et seront valables pour la législature » sauf demande de la majorité des députés (2). Le président et les vice-présidents jurent de respecter les lois et d'exercer impartialement la présidence (3). « Le président forme avec les vice-présidents la *présidence*, à qui incombe la direction de la Chambre et la gestion des intérêts la concernant (4). » « Le président et la présidence restent en fonctions après la clôture de la Chambre jusqu'à la première séance de la Chambre nouvelle (5). »

1. « Chaque Chambre élit elle-même son président et ses autres fonctionnaires. » Acte constit., § 35.

2. L. du 15 avril 1920 (n° 325), § 5.

3. L. du 15 avril 1920 (n° 325), § 7.

4. L. du 15 avril 1920 (n° 325), § 8, al. 1. La présidence joue ainsi le rôle assumé en d'autres pays par le président lui-même. C'est en quelque sorte le conseil d'administration de la Chambre.

5. L. du 15 avril 1920 (n° 325), § 8, al. 4. Il faut noter ce texte heureux qui, combiné avec les dispositions concernant le Comité

Examinons successivement, maintenant, le rôle de chacun de ces fonctionnaires parlementaires.

« Le président convoque et dirige les séances plénières de la Chambre », veille à l'exécution du règlement et à l'ordre des séances, lève la séance et propose l'objet des débats. Il représente la Chambre à l'extérieur. Tous les bureaux de la Chambre, des sténographes, et de la bibliothèque sont sous son autorité directe (1).

« Les vice-présidents remplacent le président, sur son ordre, avec tous ses droits et devoirs dans l'ordre décidé par la présidence (2). »

« Les secrétaires surveillent les scrutins et tours de vote, comptent les voix, font les tirages au sort et communiquent le résultat au président ; ils vérifient le procès-verbal des débats, veillent à l'accomplissement des actes de la Chambre et surveillent le bureau des sténographes ; ils siègent dans l'ordre établi par la présidence (3). »

« Les ordonnateurs sont chargés de veiller à l'ordre dans la salle des séances et dans les bâtiments de la Chambre (4). »

Le Bureau de la Chambre, sous la direction du secrétaire de la Chambre, rédige les comptes-rendus, expédie les décisions, gère les archives, et s'occupe en général de la caisse et de la chancellerie. A côté de lui figurent encore le Bureau des sténographes et le Bureau de la bibliothèque (5). Les fonctionnaires de ces diverses administrations sont choisis, sur proposition du ministre de l'Intérieur qui recrute parmi le personnel de son ministère, par la présidence de la Chambre (6).

permanent, assure au pouvoir législatif une continuité, une solidité qui lui manquent en d'autres lieux.

1. L. du 15 avril 1920 (n° 325), § 10.

2. L. du 15 avril 1920 (n° 325), § 11.

3. L. du 15 avril 1920 (n° 325), § 12.

4. L. du 15 avril 1920 (n° 325), § 13.

5. L. du 15 avril 1920 (n° 325), § 14.

6. Cf. L. du 15 avril 1920 (n° 328), §§ 1 et 2.

Tout ce que nous venons de dire de la Chambre s'applique au Sénat : « le Sénat élit dans sa première séance, ouverte par le chef du gouvernement et dirigée par le doyen d'âge, un président et deux vice-présidents pris dans son sein » (1). Il convient cependant de noter qu'il y a au Sénat deux vice-présidents au lieu de quatre, et six secrétaires au lieu de dix (2).

§ 2. — Règlement intérieur

« Les principes fondamentaux du fonctionnement des Chambres et de leurs relations entre elles, de même que leurs rapports avec le gouvernement et le public en général sont réglés dans le cadre des prescriptions constitutionnelles par une loi spéciale. Quant au fonctionnement intérieur, chaque Chambre se donne elle-même son règlement parlementaire. Tant que la Chambre des députés et le Sénat n'ont pas voté un nouveau règlement parlementaire, c'est celui voté par l'Assemblée nationale actuellement en session qui est valable (3). »

Ce texte constitutionnel précise les règlements qui régissent les deux assemblées tchécoslovaques. En fait, postérieurement à la promulgation de la Constitution, l'Assemblée nationale a voté, pour la Chambre et le Sénat, deux règlements intérieurs en forme de loi :

a) La loi du 15 avril 1920 (n° 325), concernant le règlement de la Chambre des députés de l'Assemblée nationale.

b) La loi du 15 avril 1920 (n° 326), concernant le règlement du Sénat de l'Assemblée nationale.

Ces deux lois ne diffèrent d'ailleurs l'une de l'autre que par d'infimes détails, que nous indiquerons chemin

1. L. du 25 février 1920 (n° 124), § 12.

2. L. du 15 avril 1920 (n° 326), § 5, al. 3.

3. Acte constitutionnel, § 37. — Cf. aussi : L. du 29 février 1920 (n° 124), § 12, al. 2.

faisant. Ces différences étaient d'ailleurs imposées par la distinction constitutionnelle des attributions propres à chacune des deux Chambres.

Ces règlements, en principe, ne peuvent être modifiés, sauf par une loi. Leur article premier énumère cependant un certain nombre de paragraphes qui, dit-il, « peuvent être modifiés par décision autonome (§ 37, 2^e phrase, Constitution) (1) de la Chambre des députés [du Sénat]. »

C'est dans ces textes que nous puisons tous les renseignements concernant l'organisation intérieure de la Chambre et du Sénat.

§ 3. — Discipline parlementaire

1. *Responsabilité des députés et sénateurs.* — « Les membres de l'Assemblée nationale ne peuvent être poursuivis pour leur vote dans la Chambre ni dans les commissions. En ce qui concerne les opinions émises dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont soumis seulement aux mesures disciplinaires de leurs Chambres respectives (2). »

« Lorsqu'il s'agit d'autres actes ou manquements, un membre de l'Assemblée nationale ne peut subir aucune poursuite criminelle ni disciplinaire sans le consentement de la Chambre à laquelle il appartient. En cas de refus de ladite Chambre, les poursuites sont à jamais interdites. Ces dispositions ne s'appliquent pas à la responsabilité criminelle assumée par les membres de l'Assemblée nationale, s'ils sont rédacteurs responsables d'un périodique (3). »

« Si un membre d'une des deux Chambres a été pris et arrêté en flagrant délit, le tribunal ou l'autorité com-

1. C'est le texte que nous citons au début de ce paragraphe.

2. Acte constitutionnel, § 23.

3. Acte constitutionnel, § 24.

pétente doit immédiatement notifier cette arrestation au président de la Chambre en question. Si la Chambre ou, quand elle ne siège pas, le Comité élu selon le § 54 (1), ne consent pas, dans les quinze jours, à l'arrestation, celle-ci doit être levée. Si le consentement a été donné par ledit Comité, la question sera réglée par la Chambre dans les quinze jours qui suivent sa réunion (2). »

Il ressort de ceci que les députés et sénateurs peuvent être poursuivis au civil comme de simples citoyens, sauf pour leurs votes, ou opinions émises dans l'exercice de leurs fonctions. Mais les poursuites criminelles ne les peuvent atteindre que moyennant l'autorisation de la Chambre à laquelle ils appartiennent, hormis deux cas ; gestion de périodique, flagrant délit. D'ailleurs, même dans le cas de flagrant délit, l'autorisation, qui n'a pu être antérieure à l'arrestation, doit la suivre dans le très court délai de quinze jours.

2. *Peines disciplinaires.* — « Les députés [sénateurs] sont astreints à participer sans interruption à tous les débats et travaux de la Chambre [du Sénat]. Pour chaque séance plénière ou de commission, une liste de présence sera dressée, sur laquelle les députés [sénateurs] s'inscriront. Si un député [sénateur] tombe malade, il doit en informer le président ; si la maladie dure plus d'une semaine, il doit produire un certificat médical (3). »

Ces obligations sont sanctionnées. « Si le membre d'une commission (4), sans excuse valable, ne prend pas part à trois séances consécutives de la commission, il perd son mandat à la commission et la moitié de l'indemnité à lui due en vertu du § 82 pour le mois suivant. Si un député, sans excuse valable, ne prend pas part à six séances plénières consécutives, il perd le droit à la

1. *Vide infra*, chap. IV, § 1, al. 4.

2. Acte constitutionnel, § 25.

3. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 2, al. 1, 2 et 3.

4. *Vide infra*, chap. III, § 2, al. 5.

totalité de l'indemnité du § 82 pour le mois suivant. Si un député [sénateur], dans la même année, est puni trois fois en vertu du deuxième alinéa, le président de la Chambre [du Sénat] adresse l'affaire à la commission de l'immunité (1) pour que celle-ci fasse à la Chambre [au Sénat] un rapport avec proposition. Cette commission peut proposer la perte de l'indemnité du § 82, au maximum pendant les six mois suivants : la Chambre [le Sénat] décide sans débat, au scrutin simple, sur la proposition de la commission de l'immunité. En tous cas le député [sénateur] a le loisir de demander à s'expliquer pour obtenir un sursis (2). »

Lessénateurs et députés ne sont pas seulement tenus d'assister aux séances. Ils doivent encore y conserver une attitude digne. Les fautes de dignité, les manquements à la courtoisie, les écarts de langage sont prévus et sanctionnés par les règlements des deux assemblées.

« Si un orateur s'écarte du sujet, il sera rappelé « à la question » par le président. S'il use d'expressions blessant les convenances ou la morale ou très condamnables, il sera rappelé « à l'ordre ». Dans ce cas le président peut couper la parole à l'orateur. Le président peut interrompre un orateur, qu'il a rappelé trois fois « à la question » ou « à l'ordre », et lui retirer la parole. Un député [sénateur] à qui la parole a été retirée peut demander que la Chambre statue sur la question ; la Chambre [le Sénat] décide sans débat au scrutin simple (3). »

« Quand un député [sénateur] en séance a insulté un autre député [sénateur], un membre ou un représentant du gouvernement, le président, sur demande de l'offensé, pose à la commission de l'immunité, qui décide dans les quarante-huit heures, la question de la culpabilité du député [sénateur] ; au cas de réponse affirma-

1. *Vide infra*, chap. III, § 2, al. 4.

2. Loi du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 3.

3. Loi du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 50.

tive, il propose, par compte rendu oral, qu'une réprimande soit infligée au député [sénateur] coupable. Cette proposition figure sur l'ordre du jour de la prochaine séance. La Chambre [le Sénat] décide après audition du rapporteur, de l'offensé et du coupable, sans débat au scrutin simple » (1).

« Si un député [sénateur] a gravement offensé en séance le président dans l'exercice de ses fonctions, ou a ouvertement contrevenu à ses ordres, le président peut exclure le député [sénateur] coupable pendant la durée de la séance ; si un député [sénateur] trouble les débats de telle manière qu'ils ne peuvent continuer, le président peut l'exclure de toute participation pendant la durée de dix séances. Après le départ du député [sénateur] exclu, le président demande à la Chambre [au Sénat] si elle [s'il] ratifie l'exclusion. La Chambre [le Sénat] décide là-dessus sans débat au scrutin simple. Par décision de la présidence, le député [sénateur] exclu peut être déclaré totalement ou partiellement déchu du droit à l'indemnité parlementaire pour le mois suivant. Si le député exclu ne se soumet pas volontairement à la décision du président (§ 10, alinéa dernier) (2), il sera déchu de l'indemnité parlementaire pour le mois suivant (3). »

1. Loi du 15 avril 1920 (n°s 325 et 326). § 51.

2. Cet alinéa dit: « Pour l'exécution des décisions officielles, même dans le cas du paragraphe 52, le président se sert d'une garde, etc. » Le président peut donc recourir à la violence. Les circonstances le lui imposent parfois: « Les nationalistes allemands, pour empêcher le vote de la loi du rachat par l'Etat de la ligne de chemins de fer Aussig-Teplitz, appartenant à une société allemande, délèguèrent à la tribune un de leurs orateurs les plus violents, Jung; il y fit un discours d'obstruction qui se prolongea bien au delà du temps que le règlement lui accordait. Pendant la suspension de séance prononcée par le président, Jung resta à la tribune et y dina. A la reprise, quatre heures plus tard, Jung refusant de quitter la tribune, la garde du Parlement fut appelée » (*Temps*, 26 juin 1922).

3. L. du 15 avril 1920 (n°s 325 et 326), § 52.

Comme toute société organisée, les deux Chambres du Parlement tchécoslovaque ont le moyen de modérer la violence de leurs membres.

3. *Cas de tumulte.* — « Le président... veille... à l'ordre des séances... Quand l'ordre de la séance paraît troublé, il suspend ou lève la séance; quand la séance est troublée par les auditeurs, il fait expulser de la tribune les perturbateurs, et au besoin évacuer la tribune (1). » Le pouvoir du président en cette matière est discrétionnaire.

Il faut rapprocher du texte que nous venons de citer un autre texte, concernant alors les manifestations qui, groupées sur la voie publique ou ailleurs, pourraient de là venir troubler le calme des délibérations parlementaires :

« Nul n'a accès aux séances de la Chambre [du Sénat] et des commissions en dehors des députés [sénateurs] et des personnes qui y sont appelées par leurs fonctions. Les requêtes de vive voix et les députations ne seront pas reçues par la Chambre [le Sénat]. Les députations envoyées aux députés [sénateurs] dans les bâtiments de la Chambre [du Sénat] n'y ont pas accès quand elles sont de plus de dix personnes. Les jours où la Chambre [le Sénat] ou une commission de la Chambre [du Sénat] siège, les rassemblements ou cortèges de toutes sortes sont toujours interdits sur la voie publique dans le périmètre d'un kilomètre autour des bâtiments où la Chambre (la commission) [le Sénat] siège (2). »

4. *Congés.* — Nous avons vu que la discipline de leurs Assemblées imposait aux parlementaires tchécoslovaques une présence effective presque constante. Cette exigence est tempérée par la coutume des congés :

« Le président accorde les congés jusqu'à sept jours ; la Chambre statue, sur proposition du président, sans

1. L. du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 10, al. 1 et 2.

2. L. du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 75.

débat, au scrutin simple, sur les congés de plus longue durée (1). »

En outre, « les membres des deux Chambres sont libres de donner leur démission en tout temps » (2).

1. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 2, al. 4.

2. Acte constitutionnel, § 21.

CHAPITRE III

LA PROCÉDURE DES ASSEMBLÉES POLITIQUES

§ 1. — Initiative

« Les projets de loi peuvent être présentés, soit par le gouvernement, soit par l'une ou l'autre des Chambres (1). »

Ce principe, inscrit dans l'Acte constitutionnel, est conforme à la tradition des républiques parlementaires. Il est habituel, il est normal que le pouvoir exécutif possède, comme le pouvoir législatif, le droit d'initiative.

1. *Dépôt des projets et propositions.* — « Les projets du gouvernement, comme les projets indépendants des députés (2), remis par écrit au bureau de la Chambre et signés d'au moins vingt autres députés, sont imprimés et, aussitôt qu'il est utile, distribués aux députés. Le projet doit contenir l'énoncé exact de la décision à prendre par la Chambre et la mention exigée par le paragraphe 41, alinéa 2 de la Constitution (3). Les projets ne portant qu'un nombre insuffisant de signatures, ou insuffisamment formulés, ou sans la mention du paragraphe 41, alinéa 2 de la Constitution ne peuvent faire l'objet de débats. Si tant de projets sont déposés, ou s'ils

1. Acte constitutionnel, § 41, al. 1.

2. Cette distinction correspond à la distinction française entre les *projets de loi* et les *propositions de loi*.

3. Voici ce texte : « A tout projet de loi présenté par un membre de l'une ou l'autre Chambre doit être joint un devis de la portée financière dudit projet, ainsi qu'une proposition concernant la compensation des frais qu'il implique. »

sont si volumineux, que leur impression en temps utile soulève des difficultés considérables, la présidence peut renoncer à leur impression intégrale et distribuer à la place un état de ces projets, avec de courtes notices et les annexes, afin qu'on puisse prendre connaissance au bureau de la Chambre du texte complet des projets (1). »

Le texte qui suit concerne uniquement les projets du gouvernement : « Quand un projet gouvernemental est distribué, le président l'envoie à la première séance de la commission qu'il juge compétente. Quand un député propose qu'un projet gouvernemental soit envoyé à une commission autre que celle choisie par le président, la Chambre décide là-dessus au scrutin simple. Le gouvernement peut retirer ses projets, tant que la Chambre n'est pas passée à la seconde lecture (2). »

Et voici pour les propositions « individuelles » (3) des députés : « Les propositions individuelles des députés doivent être déposées par écrit au bureau de la Chambre ; elles sont ensuite imprimées et envoyées par le président à la commission de l'Initiative (4). Dès qu'elles sont imprimées, elles ne peuvent être retirées. Si elles sont refusées, soit par la commission de l'Initiative, soit définitivement en première ou en deuxième lecture, elles ne peuvent être présentées à nouveau que six mois écoulés après la décision de rejet (5). »

Remarquons brièvement les avantages faits à l'initiative de l'exécutif :

a) Pas d'exigence de nombreuses signatures ;

1. Loi du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 19.

2. Loi du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 20.

3. Il est curieux de remarquer que ce sont précisément ces propositions dites *individuelles* qui doivent être *collectives*, puisque le § 19 du règlement, que nous venons de citer, exige, outre l'auteur, vingt autres signataires.

4. *Vide infra*, chap. III, § 2, al. 4.

5. Lois du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 21.

b) Dispense de passer par la commission de l'Initiative ;

c) Faculté de retirer le projet, même en deuxième lecture ;

d) Possibilité de présenter à nouveau un projet repoussé.

La constitution impose cependant au gouvernement pour l'exercice de son droit d'initiative, une formalité. Les « projets gouvernementaux pour l'Assemblée nationale » doivent être décidés « en comité », ou, si l'on préfère cette formule française, en conseil des ministres ; la décision est valable « si, outre le président ou son remplaçant, la majorité absolue des ministres est présente (1) ». Les projets de l'exécutif émanent donc, non pas de l'initiative isolée de tel ou tel ministre, mais de la volonté unanime du gouvernement, ainsi assuré de réaliser une unité de doctrine qui est pour lui une force importante. On voit tout l'intérêt de cette mesure.

2. *Amendements*. — Le règlement des assemblées ne parle qu'incidemment de cette question :

« Les propositions additionnelles, de modification ou de supplément, doivent être faites par les députés par écrit, au plus tard aussitôt après que la clôture des débats a été prononcée, ou après que le président a annoncé que personne ne demandait plus la parole. Ces propositions ne seront ensuite soumises au vote que si elles sont signées de l'auteur et de 20 députés au moins (2). »

On doit conclure de ce silence, semble-t-il, que les règles posées pour l'initiative sont applicables encore aux amendements. En particulier on ne saurait dénier au gouvernement, qui a le droit d'initiative, la possibilité de proposer une modification à la proposition d'un député ou d'un sénateur. Le droit d'amendement est en

1. Acte constitutionnel, § 80 et 81.

2. L. du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 48, al. 1.

effet le corollaire du droit général d'initiative. Il faut considérer que, tant que la Chambre ne s'est pas prononcée définitivement, le droit d'amendement existe. On doit admettre aussi que le texte aux termes duquel une proposition d'initiative parlementaire rejetée ne peut être reproduite avant un certain délai (1) ne s'applique pas aux amendements. Donc un amendement rejeté peut être reproduit dans les mêmes conditions. Le droit de retirer un amendement ne saurait être nié ; mais quand l'amendement, parce qu'émanant de l'initiative parlementaire, porte 21 signatures, le retrait doit être consenti par tous les signataires ; le refus d'un seul suffit pour que l'Assemblée reste saisie.

§ 2. — Procédure intérieure

1. *La question des langues.* — Le problème linguistique se pose, on a vu pourquoi, dans les assemblées tchécoslovaques. Les minorités nationales ont leurs représentants dans ces assemblées. Ces représentants, fiers de leur langue maternelle, entendent en user à leur gré ; c'est un droit qu'il était difficile de leur refuser et que le législateur a eu la sagesse de leur accorder très libéralement.

Un principe est d'abord posé : le gouvernement, le président, les secrétaires, les rapporteurs, le bureau de la Chambre « utilisent dans la conduite des affaires de la Chambre la langue tchécoslovaque ». Cependant les parlementaires non tchécoslovaques peuvent en toute occasion utiliser la langue de leur nationalité : propositions, questions, interpellations, pétitions, etc. On publie dans les langues des parlementaires les rapports du chef de l'Etat, les réponses écrites aux questions et interpellations, mais non les propos tenus en

1. *Vide supra*, p. 71.

séance. Les députés et sénateurs peuvent utiliser leur langue propre pour le vote nominal.

« Pour les propositions de forme, et aussi pour les propositions au fond, additionnelles, de modification ou de supplément, sur lesquelles la Chambre ou une commission est appelée à discuter ou à décider, l'auteur doit, si elles ne sont pas déposées en langue tchécoslovaque, joindre une traduction en tchécoslovaque ; sinon elles ne seront pas prises en considération. Cette traduction constitue la base des débats (1). » Si la proposition est courte, le président peut se contenter de la faire traduire par l'interprète présent. Pour tous autres textes en langue de minorité, le parlementaire doit fournir la traduction tchécoslovaque ; sinon cette traduction est établie d'office par le bureau de la Chambre. Si ce bureau est trop occupé, le président peut retourner le texte à son auteur, avec demande de traduction dans la huitaine ; faute de quoi le texte est réputé non déposé.

La présidence des deux Assemblées est autorisée, si des doutes lui viennent sur la traduction fournie par un député ou un sénateur, à la faire examiner, et éventuellement corriger, par un interprète ; en pareil cas la traduction corrigée constitue la base des débats et de l'expression.

Les interprètes dont il est ici question sont commis par la présidence des Assemblées. Le président d'une commission peut aussi confier cette mission à un membre de la commission.

On voit que la République tchécoslovaque, si elle enferme dans ses frontières de très importantes minorités, leur facilite du moins l'expression de leurs besoins et de leurs désirs.

2. *Les clubs.* — Nous avons traité ailleurs (2) la question des partis politiques. Nous avons vu aussi la part

1. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 325), § 49.

2. *Vide supra*, Introduction, B, § IV.

très importante qu'ils prennent aux élections. Là ne s'arrête pas leur rôle : ils sont encore intimement mêlés à toute la vie parlementaire. Les clubs sont la forme parlementaire des partis. Il y a, dans chacune des deux Assemblées, autant de clubs que de partis. La clientèle de ces clubs est tout naturellement composée des députés ou sénateurs qui furent élus sur les listes du parti.

« Tout député sera considéré comme membre d'un club qui, de concert avec la direction de ce club, informe par écrit le bureau de la Chambre qu'il est membre ou adhérent du club. Il le demeure tant que le député ou le président du club n'indique pas de la même façon que le député a cessé de faire partie du club (1). »

Et la question est d'importance, puisque « le président du club, ou son suppléant, signe à chaque scrutin au nom du club le bulletin de vote, conformément au paragraphe 63 ; il est admis qu'alors tous les adhérents du club ont signé » (2). Le paragraphe 63 du règlement est celui qui traite du choix des membres des commissions : on a trouvé ce moyen d'assurer au sein des commissions l'application du principe de la représentation proportionnelle. Pour en terminer avec les clubs, mentionnons que leurs présidents peuvent être admis, avec voix consultative, aux réunions de la présidence (3) : ceci est l'équivalent de la « conférence des chefs de partis » que convoque parfois en France, aux heures de crise, le président de la Chambre des députés.

3. *Commissions ; mode de formation.* — Les Assemblées parlementaires tiennent des séances plénières. C'est tout ce que voit le public. Il ignore généralement le soin avec lequel ont été préparées souvent les délibérations de ces séances. Il ne connaît pas le vrai travail parlementaire, celui qui s'exécute silencieusement dans des réunions dont il entend rarement parler. C'est dans

1. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 15.

2. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 16.

3. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 17.

les commissions que l'élu travaille vraiment et utilement. Et les commissions apparaissent ainsi comme le rouage essentiel des Assemblées politiques, puisqu'elles sont chargées de l'examen préalable de toutes les affaires.

Comment se recrutent ces commissions au Parlement tchécoslovaque ?

« Les élections et propositions de nominations ont lieu en général avec bulletins de vote à la simple majorité des suffrages (1). » Ce texte général s'applique à toutes les nominations : commissions, comités, délégations, conseils d'enquête, bureau, fonctionnaires de l'Assemblée, etc. Mais en fait, dans la majorité des cas, les commissions proprement dites sont élues selon le principe de la représentation proportionnelle par l'intermédiaire des clubs :

« Sur proposition de 21 députés au moins, les commissions seront élues selon le principe de la représentation proportionnelle. Pour l'élection selon le principe de la représentation proportionnelle, les bulletins de vote ne seront remis que par les députés qui sont membres ou auditeurs d'un club, ou par les présidents de clubs ou leurs représentants pour tous les membres et auditeurs de leur club, même si les membres (auditeurs) ne sont pas présents. La somme de tous les bulletins émis, à l'exception des bulletins blancs, sera divisée par le nombre de sièges à pourvoir. La somme des suffrages de chaque groupe identiques dans tous leurs termes sera divisée par le chiffre total le plus élevé (quotient) ; autant de sièges seront attribués à chaque groupe que le quotient sera contenu de fois dans la somme, et ce dans l'ordre dans lequel les candidats sont inscrits sur les bulletins de vote. Si les candidats sont inscrits sur les bulletins de vote dans des ordres différents, les bulletins de vote constituant la majorité du groupe en

1. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 61.

question décident de leur ordre. Les sièges restants sont attribués aux groupes qui ont obtenu les plus gros restes à la division par le quotient. Si les restes de plusieurs groupes sont semblables, le sort décide. Si de cette façon quelqu'un est élu deux fois, il déclare pour quel groupe il veut conserver le mandat et un nouveau siège est attribué au groupe qu'il désigne (1). »

Ce texte compliqué mérite quelques éclaircissements. Bien que le mot ne soit pas prononcé, l'élection des commissaires a lieu au scrutin de liste. A quel moment a-t-elle lieu ? Au début de la première session pour les commissions de l'Initiative et du Budget, à une époque quelconque pour les autres. Dans quelles conditions ?

Deux hypothèses se présentent. Ou bien les membres du club votent individuellement (et l'on doit supposer que leurs votes seront identiques), ou bien le club vote pour tous ses membres (ce qui suppose qu'il dispose d'autant de voix qu'il a de membres) ; ces deux hypothèses se ramènent donc au fond à une seule. Prenons maintenant un exemple numérique, qui illustrera dans la mesure du possible la complexité inévitable de la loi (2).

La Chambre doit élire une commission de 12 membres (3). Il y a, à la Chambre, 5 clubs. Ces clubs votent et, pour chacun d'eux, le total des suffrages valablement exprimés est celui-ci :

Club A : 64 suffrages

Club B : 24 suffrages

Club C : 33 suffrages

Club D : 21 suffrages

Club E : 14 suffrages

Soit un total de 156 suffrages valables.

1. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 63, al. 1 et 2.

2. Les chiffres que nous donnons ici, nettement inférieurs aux chiffres réels, ont seulement été choisis pour simplifier les calculs.

3. Aucun texte n'impose aux Assemblées le nombre des mem-

Chaque club a présenté en principe (sauf coalition entre plusieurs clubs) une liste de candidats portant 12 noms ; du moins il a désigné certains de ses membres comme susceptibles d'occuper éventuellement les sièges qui lui seraient attribués. Il nous faut maintenant diviser le nombre total de suffrages valablement exprimés par le nombre de sièges à pourvoir. Nous obtenons alors :

$$156 \text{ divisé par } 12 = 13$$

Ce chiffre 13 constitue le quotient ; sa recherche constitue la première opération électorale.

Le quotient trouvé, on doit :

a) Diviser par ce quotient la somme des suffrages de chaque « groupe » (club ou coalition de clubs) ;

b) Attribuer autant de sièges à chaque groupe què le quotient est contenu de fois dans les suffrages de ce groupe. Nous obtenons ainsi :

Club A : 64	divisé par 13	= 4	sièges ;	reste : 12
Club B : 24	—	= 1	siège ;	reste : 11
Club C : 33	—	= 2	sièges ;	reste : 7
Club D : 21	—	= 1	siège ;	reste : 9
Club E : 14	—	= 1	siège ;	reste : 2

Mais neuf sièges seulement sont ainsi pourvus. Les trois sièges restants seront donnés à chacune des listes ayant obtenu les plus gros restes (A, B et D). En définitive, les sièges de commissaires seront ainsi répartis : 5 au club A, 2 à chacun des clubs B, C et D, et 1 au club E.

On voit que c'est en séance plénière que sont élues les commissions. Toutes les règles concernant les débats ordinaires, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions particulières que nous venons d'examiner, sont donc applicables à ces élections. C'est le

bres de leurs commissions. Le § 22, al. 2 des règlements intérieurs dit seulement que les Chambres décident « combien de membres elles [les commissions] auront ».

président de l'Assemblée qui dirige les débats. Ce sont les secrétaires qui conduisent le scrutin. Aucune question de quorum n'est résolue par les règlements : il semble cependant que l'on doive exiger ici le quorum habituel aux décisions de l'Assemblée, c'est-à-dire la présence d'un tiers des membres et la décision de la majorité absolue des présents (§ 56). Aucune condition n'est imposée pour les candidatures : on doit admettre qu'un député ou sénateur isolé, non inscrit à un club, peut poser sa candidature et être élu commissaire.

4. *Commissions ; leur nombre.* — Aucun texte ne limite le nombre des commissions. Les deux règlements imposent seulement à chacune des Assemblées, deux commissions : celle de l'Initiative et celle du Budget.

Examinons-les pour n'avoir plus à y revenir.

a) commissions d'Initiative. « La commission de l'Initiative examine préalablement les propositions individuelles des députés, et est tenue, quand la Chambre ne lui a pas imposé un délai plus court, de se prononcer dans les trente jours après le dépôt de la proposition. Si la session de la Chambre est close dans l'intervalle de ce délai, un nouveau délai commence au jour de l'ouverture de la nouvelle session (1). » Le président de la commission (ou le vote des commissaires au cas de désaccord) choisit un rapporteur ; la minorité peut élire un rapporteur contradictoire. La commission renvoie le projet à une commission compétente (et la procédure normale continue) ou le rejette. Sur demande d'un des auteurs l'Assemblée peut modifier la décision de rejet ; dans ce cas c'est le président de l'Assemblée qui envoie lui-même le projet à la commission compétente. Il en est de même des projets sur lesquels la commission d'Initiative n'a pas statué en temps utile.

1. L. du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 325 et 326) § 23.

C'est une coutume fréquente des constitutions parlementaires que de soumettre les propositions des députés et sénateurs au filtre d'une commission. Mais « les commissions d'Initiative n'ont pas à s'occuper du fond des questions ; elles sont simplement chargées de donner un avis sur l'opportunité ou l'utilité des propositions qui leur sont renvoyées » (1). C'est donc seulement un rôle d'examen préalable qui leur est dévolu, en Tchécoslovaquie comme ailleurs ;

b) Commissions du Budget. Les deux commissions du Budget sont chargées d'examiner, outre le projet de budget et de loi de finances, tout projet de loi ou proposition « qui doit grever le Trésor public au delà des crédits déjà consentis » (2).

En outre de ces deux commissions, qui leur sont imposées, les deux Assemblées élisent le nombre de commissions nécessaire pour assurer la bonne exécution du travail législatif. C'est de ces commissions que nous allons parler.

5. *Commissions ; organisation.* — « Sur proposition du gouvernement ou sur proposition écrite de plus de 21 députés, la Chambre peut établir... d'autres commissions... ; la décision précise où et quand elles doivent tenir leur séance de constitution. La Chambre peut, sur proposition du gouvernement, du président, ou de plus de 21 députés, décider... qu'une commission instituée sera permanente (3). »

Dans le local, au jour et à l'heure fixés par l'assemblée, la commission se réunit donc. « Le membre de la commission désigné par le président de la Chambre dirige l'élection du président (1). » On élit aussi les sup-

1. Eugène Pierre, *Traité de Droit politique*, n° 694. La commission de l'initiative n'existe plus dans les Chambres françaises. Les projets et propositions sont immédiatement confiés à la commission compétente.

2. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § .

3. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 22, al. 2 et 3.

pléants du président et les secrétaires. La majorité des membres de la commission peut demander à son gré le remplacement de ce bureau. « Les règles concernant les séances plénières de la Chambre sont applicables aussi aux débats des commissions (1). »

Qui assiste à ces débats ? Les commissaires d'abord. « Un député nommé dans une commission est tenu de voter, quand il n'est pas déjà membre de deux autres commissions. Le membre d'une commission est tenu de prendre part régulièrement aux séances. Si un député perd par négligence son mandat de commission, ou s'il ne peut participer, pour cause de maladie ou de congé, pendant plus de trois semaines aux délibérations de la commission, le président de la commission demande au président de la Chambre une nouvelle élection (2) (3). »

D'autre part, « les membres du gouvernement, les fonctionnaires convoqués par eux, et le président de la Chambre sont autorisés à assister aux séances des commissions, à y prendre en tout temps la parole, et à déposer des propositions... Les députés ont le droit d'assister aux séances des commissions quand la commission n'a pas décidé le caractère confidentiel des débats (§ 25, al. 6) (4) » (5).

En outre des personnes que nous venons de citer et qui sont admises dans les commissions à raison de leur fonction, il faut noter celles que la commission peut

1. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 325), § 25.

2. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 29.

3. *Vide supra*, chap. II, § 3, al. 2, les sanctions infligées aux commissaires qui n'assistent pas régulièrement aux séances.

4. Voici ce texte : « La commission peut, sans débat, au scrutin simple, décider le caractère confidentiel des débats. » Sa seule portée est d'écarter les députés non commissaires, puisque la loi ne dit pas que les séances des commissions sont publiques, et énumère les personnes qui y sont admises ; cette énumération doit être considérée comme limitative.

5. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 27, al. 1 et 3.

appeler devant elle pour en recevoir des explications, des conseils ou des éclaircissements.

Une commission, d'abord, peut toujours demander la comparution personnelle d'un ministre ; la constitution (§ 40) fait de cette comparution une obligation pour le ministre (1).

D'autre part les commissions appelées à connaître de questions très diverses, ont recours parfois à des étrangers, à des techniciens. Elles peuvent, avec l'assentiment du président de l'assemblée dont elles dépendent, appeler ces personnes à titre consultatif. De même les présidents et rapporteurs de commissions peuvent être autorisés à citer des témoins, et à les interroger en séance ou hors séance, ou à les faire interroger ; les règles de la procédure pénale sont applicables à ces témoins, en ce qui concerne par exemple le refus de déposition ou les moyens de contrainte. Les fonctionnaires publics ne doivent pas refuser leur témoignage en dehors des limites du secret professionnel (2).

6° *Commissions ; délibérations et rapports*. — Le rôle normal d'une commission, c'est de fournir un rapport ; le rapport est l'acte par lequel elle soumet à la Chambre le résultat des travaux qui lui ont été confiés. La Chambre peut toujours lui imposer un délai pour le dépôt du rapport, même si la commission discute déjà l'affaire ; le délai peut être prolongé sur demande de la commission. Si le rapport n'est pas fait dans le délai, primitif ou prolongé, la question peut cependant figurer à l'ordre du jour de la Chambre, dont le président choisit alors lui-même le rapporteur (3).

Le délai est facultatif pour la Chambre. Normalement celle-ci doit laisser à la commission tout le temps qui lui est nécessaire. La commission examine donc la question qui lui est soumise. Si la question dépend au fond

1. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 27, al. 2.

2. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 28.

3. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 35.

d'une question préalable, la commission peut proposer à la Chambre de trancher d'abord cette question, et de retarder ses propres débats jusqu'à la décision (1). Elle peut aussi proposer que la question soit soumise à une autre commission, si elle la considère comme échappant à sa compétence (2).

Le rapport, acte normal de la commission, est rédigé par le rapporteur, choisi par le président de la commission ou, en cas de contestation à ce sujet, élu par la commission au scrutin simple (3). Le rapporteur, qu'il soit choisi par le président ou élu par la commission (4) expose l'affaire en commission ; on délibère ; on approuve (ou non) le rapport présenté. Il peut même arriver que la commission, ayant toute confiance en son rapporteur, le dispense de délibération et d'examen ; le rapporteur, élabore alors son rapport avec le président. C'est le rapporteur qui soutient devant la Chambre la décision de la commission. Le rapport est imprimé sous son contrôle, après avoir été transmis au bureau de la Chambre (5).

Comment sont prises les décisions de la commission ? Pour être valables, elles doivent être approuvées par la majorité absolue des présents, ces présents étant au moins le tiers des membres. Le président compte dans ces chiffres ; il vote le premier. A égalité de voix, la proposition est rejetée. La commission peut d'ailleurs revenir sur sa décision tant que le rapport n'est pas distribué à la Chambre (6) ; de même elle peut encore,

1. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 32.

2. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 36.

3. Lois du 15 avril 1920 (nos 320 et 326), § 30.

4. Telle est du moins notre interprétation, qui est en contradiction avec la lettre de la loi. Le texte en question parle seulement du rapporteur « élu par la commission », ce qui est le cas le plus rare. Nous avons préféré voir là une erreur du législateur, plutôt que d'admettre une lacune qui serait inexplicable et fâcheuse.

5. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 33.

6. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 31, al. 1 et 2.

mais avec le consentement de la Chambre, retirer un rapport déjà distribué (1).

Le rapport contient uniquement, en principe, l'expression de l'opinion de la majorité de l'Assemblée. La minorité peut cependant faire entendre ici sa voix. Pourvu seulement qu'elle compte un cinquième des membres de la commission, elle peut rédiger pour la Chambre un rapport particulier, qui doit être transmis assez tôt au bureau de la Chambre pour pouvoir être imprimé en même temps que le rapport de la commission ; cependant il n'est pas permis à la minorité de nommer un rapporteur particulier (2).

Plusieurs commissions, appelées à examiner un même projet, peuvent former une commission unique ou elles sont représentées en proportion du nombre de leurs membres. Chacune d'elles ratifie ensuite la décision prise, ou, en cas de désaccord, prend une décision isolée (3).

7° *Commissions, procès-verbaux*. — A chaque séance de commission, un procès-verbal des débats est rédigé par le secrétaire et signé par le président. Ces procès-verbaux, où sont mentionnés les noms des membres présents, sont transmis au Bureau de la Chambre « dès qu'ils ne sont plus nécessaires à la commission » (4). La commission seule, évidemment, peut juger de ce moment : c'est donc elle qui, de son plein gré, transmet ses procès-verbaux, et la Chambre dont elle dépend ne saurait l'y contraindre.

Ces procès-verbaux sont-ils secrets ? Après le dépôt au bureau, on doit considérer que tout député ou séna-

1. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 33, al. 3.

2. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 33, al. 4. Au Reichsrath autrichien, la minorité de chaque commission pouvait nommer un rapporteur spécial, pourvu qu'elle comptât trois membres à la Chambre des Représentants, deux à la Chambre des Seigneurs.

3. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 34.

4. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 26.

teur peut en demander communication. Mais avant ? Nous admettrons, conformément à la jurisprudence des Chambres françaises (1), qu'une commission ne saurait être tenue de communiquer ses procès-verbaux, qui demeurent sa propriété exclusive. Le règlement des deux Assemblées est muet sur ce point.

La commission peut, avec l'assentiment du président de la Chambre, décider qu'il sera pris de ses débats un compte rendu sténographique (2).

§ 3. — Procédure des débats

1^o *Séances ; publicité, ouverture, clôture.* — « Les séances de la Chambre des députés et du Sénat sont publiques (3). » Ce principe de la publicité des séances plénières est inscrit dans la Constitution même. Il est reproduit par le règlement intérieur des deux Assemblées (4). On admet généralement que ce principe n'autorise pas les étrangers à pénétrer dans l'enceinte où siègent les représentants ; ils sont admis dans la tribune, et ne sont autorisés à y rester que s'ils observent le silence le plus complet. On ne doit cependant pas considérer comme des étrangers ceux des fonctionnaires des Chambres qui sont obligés, pour accomplir leur service, d'assister à la séance, les sténographes par exemple.

Si les séances sont normalement publiques, « le droit pour une Assemblée, de se former en comité secret lorsque les circonstances l'exigent a toujours été inscrit dans les Constitutions et dans les règlements » (5). L'Acte constitutionnel tchécoslovaque, et les règlements de ses Assemblées, n'y manquent pas. La constitution

1. Eugène Pierre, *op. cit.*, n° 778.

2. Lois du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 26, al. 2.

3. Acte constitutionnel, § 36.

4. Lois du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 37, al. 1.

5. Eugène Pierre, *op. cit.*, n° 799.

dit : « Des séances secrètes ne peuvent avoir lieu que dans les cas prévus par les règlements parlementaires (1). » Ces cas de séance secrète sont les suivants :

a) Décision de la Chambre prise sur proposition du président ou d'un membre du gouvernement. On éloigne alors les auditeurs, on évacue les tribunes et la séance continue (2).

b) Décision du président prise sur proposition d'un membre du gouvernement. Ce ministre, qui est interpellé, désire, au cours de sa réponse, produire des documents ou renseignements confidentiels ; il réclame donc un comité secret (3). Dans ce cas sa réponse n'est pas imprimée, à moins que la Chambre n'en décide autrement.

Dans les séances secrètes, les employés choisis par le président, les sténographes dont le président a reçu la promesse d'observer le secret professionnel, et les membres du gouvernement et leurs représentants peuvent rester. Le compte rendu des débats et le compte rendu sténographique d'une séance secrète ne sont pas rendus publics, à moins que la Chambre n'en décide autrement (4).

Mais revenons aux séances publiques. C'est la Chambre qui décide elle-même le jour et l'heure d'ouverture, à la fin de la séance précédente ; sinon c'est le président qui en décide, et qui convoque par écrit ou télégraphiquement (5). Aucun cérémonial n'est prévu pour l'ouverture des séances. Le président, monté au fauteuil, ouvre la séance à l'heure fixée, sans égard au nombre des présents (6). Bien que le règlement n'en parle pas, on doit supposer que le président fait d'abord

1. Acte constitutionnel, § 36.

2. Lois du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 37, al. 1, 2^e phrase.

3. Lois du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326).

4. Lois du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 38, al. 1 et 2.

5. Lois du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 40, al. 1 et 2.

6. Lois du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 41, al. 1.

adopter le procès-verbal de la séance précédente. Il fait à la Chambre toutes les communications qui l'intéressent, mais lui seul est juge du moment où il les doit faire. Il appelle l'ordre du jour. Les délibérations commencent.

Lorsque l'heure habituelle de la levée des séances est arrivée, ou que l'ordre du jour est épuisé, ou que la Chambre est visiblement fatiguée, le président peut consulter la Chambre sur le jour, l'heure, l'ordre des débats de sa prochaine séance. Mais c'est lui, et lui seul, qui lève la séance (1) ; il semble que ce droit soit absolu, mais il est difficile d'admettre qu'un membre de l'Assemblée ne puisse demander le renvoi de la discussion. Par contre un député ou sénateur peut toujours proposer, malgré le président, de continuer la séance ; et c'est la Chambre qui décide alors souverainement (2).

De cette dernière proposition on doit conclure que les Chambres tchécoslovaques peuvent décréter la permanence de leurs séances.

D'autre part, les Chambres ont toujours le droit de lever leur séance en signe de deuil, aussitôt après l'avoir ouverte.

2. *Ordre du jour*. — C'est une importante opération que d'imposer un rang aux diverses questions qui doivent faire l'objet des débats d'une Assemblée : « Il dépend souvent de la place occupée par un projet qu'il aboutisse ou qu'il échoue (3). » En Tchécoslovaquie comme ailleurs les Assemblées sont seules maîtresses de leur ordre du jour. C'est la présidence qui le prépare « dans la mesure où la Chambre n'en a pas décidé elle-même » (4). A la fin de chaque séance, le président est en effet tenu de proposer à la Chambre, après accord avec ses collègues de la présidence, l'ordre du jour de la pro-

1. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 39, al. 1.

2. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 39, al. 2.

3. Eugène Pierre, *op. cit.*, n° 803.

4. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 9, al. 1, d.

chaîne séance, avec la date et l'heure de sa réunion (1).

L'ordre du jour ainsi fixé n'est d'ailleurs pas immuable : la Chambre peut en toute occasion le modifier à son gré (2). D'autre part, le président peut, ou bien proposer qu'un autre point de l'ordre du jour soit abordé, ou bien demander à la Chambre un vote complémentaire sur un ordre du jour qu'il n'approuve pas (3).

Aucune disposition n'interdit à la Chambre de fixer à la fois l'ordre du jour de plusieurs séances.

Nous verrons plus loin qu'il existe, pour la discussion des propositions urgentes, une procédure simplifiée dite « examen abrégé des affaires » (4) : la demande de cette procédure doit figurer à l'ordre du jour au moins vingt-quatre heures à l'avance (5). C'est la seule disposition limitant le droit de la Chambre sur son ordre du jour. Ce droit est donc un droit absolu, mais dont la Chambre ne doit user qu'avec modération : car on ne doit revenir que pour des motifs impérieux sur une décision déjà prise. Bien souvent, en France, la rédaction de l'ordre du jour est abandonnée à ceux des membres des Assemblées qui ont la persévérance de demeurer.

3. *Délibérations.* — « La Chambre délibère :

1° Sur les rapports et recommandations du président de la République (§ 64, al. 6, Constitution) (6) ;

2° Sur les projets et explications du gouvernement (7) ;

3° Sur les projets de lois et décisions venus du Sénat (8) ;

4° Sur les propositions du président et des députés ;

1. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 10, al. 3 et § 40, al. 1.

2. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 39, al. 3.

3. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 50, al. 3.

4. *Vide infra*, chap. III, § 3, al. 4.

5. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 55, al. 1 *in fine*.

6. *Vide infra* : chap. IV, § 6, al. 2.

7. *Vide infra* : chap. IV, § 6, al. 3.

8. *Vide infra* : chap. IV, § 6, al. 5.

5° Sur les rapports des commissions (1) et du comité permanent du § 54 de la Constitution (2) ;

6° Sur les interpellations (3) ;

7° Sur les pétitions (4) ;

8° Accomplit les votes qui lui incombent (5). »

On voit la variété des objets de délibération des Chambres tchécoslovaques. Mais l'objet véritable, c'est la fabrication des lois. En raison de la grande importance de cet objet, les délibérations des Assemblées politiques ont toujours été organisées avec beaucoup de soin.

En particulier, les projets de loi ne peuvent être adoptés qu'en deuxième lecture. La deuxième lecture ne peut avoir lieu moins de vingt-quatre heures après la première ; il n'y a aucun débat ; on ne peut proposer que : le renvoi du vote, le retour à la commission, la correction de fautes de langage ou d'impression ou de contradictions grossières (6). Il faut donc deux votes successifs et concordants, concluant tous deux à l'adoption d'un même texte, pour que ce texte devienne loi. Ainsi sont évitées, dans la mesure du possible, des décisions non réfléchies. On peut espérer que la Chambre, s'étant une fois trompée, rectifiera son erreur à la deuxième lecture.

Ce n'est pas tout encore. Dès que l'objet des délibérations de l'Assemblée est « plus important » que de coutume, le président peut, en première lecture, diviser le débat en débat général et débat spécial (7). On discutera d'abord sur le principe même du texte en ques-

1. *Vide supra* : chap. III, § 2, al. 6.

2. *Vide infra* : chap. IV, § 1, al. 4.

3. *Vide infra* : chap. IV, § 6, al. 4.

4. *Vide infra* : chap. IV, § 4, al. 1.

5. *Vide infra* : chap. III, § 4, al. 2.

6. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 42, al. 1 et § 54.

7. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 43, al. 1. On retrouve ici la distinction française : discussion générale, débat sur les articles.

tion. Et c'est seulement quand on sera d'accord sur ce principe que l'on passera à l'examen des divers paragraphes, étudiés et adoptés un à un. Si aucun projet n'est adopté comme objet du débat spécial, la solution est refusée. Dans le débat spécial c'est le président, sauf opposition nécessitant un vote, qui décide quelles parties de la proposition, réunies ou séparées, doivent venir en délibération (1).

Toutes les prescriptions que nous venons d'examiner s'appliquent, faute de textes spéciaux, aux lois financières (2).

4. *Cas d'urgence*. — Il est nécessaire d'entourer de toutes ces garanties multiples l'accomplissement normal du travail parlementaire. Mais il est utile aussi de prévoir, en période calme, le moment possible où la procédure ainsi établie sera trop compliquée ou trop lente. Telles circonstances peuvent se présenter, crise intérieure, crise extérieure, troubles économiques, qui réclament des Assemblées une prompte décision. Leurs règlements prévoient généralement une procédure spéciale en cas d'urgence. Cela est vrai en Tchécoslovaquie comme en France. C'est de cette procédure, dite « examen abrégé des affaires », que nous allons maintenant parler.

A quel moment peut-on proposer cette procédure ? La proposition, nous l'avons vu, doit figurer à l'ordre du jour au moins vingt-quatre heures à l'avance : aucune surprise n'est donc possible.

Qui la peut proposer ? Le gouvernement d'abord : sa décision doit être concertée et prise en comité (Constit., § 80). Le président de l'Assemblée a le même droit. Mais les simples membres ne peuvent faire cette propo-

1. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 53, al. 2 et 3.

2. Signalons ici que « les projets gouvernementaux de loi budgétaire... doivent être d'abord présentés à la Chambre des députés » (Const., § 41, al. 3).

sition que s'ils groupent les deux cinquièmes de l'Assemblée, ce qui constitue une très forte minorité.

Cette proposition ne peut concerner qu'un projet du gouvernement considéré comme urgent, ou une proposition d'initiative parlementaire réclamant une réalisation immédiate. Le président, ou l'un des auteurs de la proposition, prend seul la parole; et la Chambre décide immédiatement.

Aussitôt la décision prise, la procédure s'engage. Le président envoie l'affaire à une commission, à qui la Chambre impose un délai inextensible. La commission étudie la question dans sa prochaine séance, après avoir minutieusement enfermé sa propre procédure dans de courts délais. Le premier délai expiré, la question reparaît automatiquement à l'ordre du jour de la séance de la Chambre, à la diligence du président; celui-ci peut, ou bien interrompre les affaires en cours, ou bien réserver au projet urgent des séances supplémentaires ne gênant pas le cours ordinaire des travaux.

La Chambre discute l'affaire urgente même si la commission n'a fourni aucun rapport à son sujet, pour un motif quelconque; en pareil cas le rapporteur est désigné par le président. Avant le début de la première lecture, la Chambre décide sans débat, sur proposition du président, si un débat général doit avoir lieu, en combien de parties le débat spécial doit être partagé, dans quel délai chaque partie de la discussion doit être close, et combien de temps les orateurs peuvent parler. Aussitôt après l'expiration des divers délais il est procédé au vote, sauf cependant si un orateur devait être pour ce interrompu dans son discours. Les règlements des deux Assemblées fixent eux-mêmes, impérativement, tous les délais en matière de lois financières: ils sont plus courts au Sénat qu'à la Chambre (1).

5. *Droit de parole.* — Bien que la tribune ne soit

1. L. du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 55.

pas universellement admise dans les Assemblées parlementaires (1), elle existe cependant dans la plupart d'entre elles : il y a une tribune dans chacune des deux Chambres tchécoslovaques. C'est de là que doivent parler, obligatoirement, tous les orateurs.

En principe, la durée des discours n'est pas limitée. Elle peut l'être, nous venons de le voir, si l'on décide l'« examen abrégé des affaires ». Elle peut l'être aussi en toutes circonstances. La Chambre, en effet, peut toujours en décider ainsi, sous cette unique réserve que le temps de parole ne sera jamais de moins de une demi-heure dans le débat général, ou de dix minutes dans le débat spécial ; dans ces deux cas, le temps de parole du rapporteur est le double (2).

C'est le président, et lui seul, qui accorde la parole (3). Cela est vrai pour les membres du gouvernement, qui tiennent leur droit de parole de la Constitution elle-même (4). Il semble donc que le président puisse, sans refuser à un ministre le droit de parole, l'inviter à ne l'exercer qu'à un moment ultérieur, selon la convenance de la Chambre (5).

Pour obtenir la parole, il faut l'avoir demandée. On la demande, soit avant la séance, soit au cours de celle-ci. Avant la séance, les orateurs s'inscrivent *pour* ou *contre* le projet en discussion. Au cours de la séance, ils demandent de vive voix, personnellement, la parole au président (6).

1. Les Etats-Unis et l'Angleterre l'ignorent.

2. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 45, al. 6.

3. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 10, al. 1.

4. « La parole leur est donnée quand ils la demandent. » Constit. § 39, 2^e phr.

5. « Dans la séance de la Chambre des Représentants de Belgique du 10 mars 1881... M. Frère-Orban, ministre des Affaires étrangères, disait : « J'ai le droit de prendre la parole en vertu de la Constitution. — Evidemment, répliqua M. [le président] Guillery, mais *pas avant de l'avoir obtenue du président.* » Eugène Pierre, *op. cit.*, n° 894.

6. L. du 15 avril 1920 (nos 326 et 326), § 44, al. 3.

Une importante question est celle du tour de parole. Le président fait connaître, à l'ouverture des débats, les orateurs inscrits. Il donne la parole au rapporteur, qui doit toujours parler le premier. Puis, ayant entre les mains les deux listes — orateurs pour, orateurs contre — il donne la parole aux orateurs, choisis une fois dans une liste, une fois dans l'autre, dans l'ordre de leurs inscriptions. Il doit tenir compte d'un autre élément encore : il doit s'arranger pour que les orateurs des divers clubs alternent également, de façon à ce que soit rapidement connue l'opinion de chacun d'eux. L'orateur inscrit, qui est absent, au moment où le président lui accorde la parole, perd son tour. D'autre part, les orateurs sont autorisés à échanger entre eux leur tour de parole, sous réserve d'en avertir le président. Enfin nul ne peut prendre la parole plus de deux fois sur le même sujet (1).

La parole doit être donnée à un membre du gouvernement au début, à la fin, ou même, au gré du président, au cours de la séance, pour des explications sans rapport avec l'ordre du jour (2). L'intérêt de cette règle pour les ministres est de les dispenser du tour d'inscription. Cette règle comporte en France un corollaire : un membre de la Chambre peut toujours obtenir la parole après un ministre ; ce principe n'a pas été reproduit expressément par les règlements tchécoslovaques.

Les orateurs pour ou contre le projet prennent donc la parole tour à tour, nous l'avons vu. Mais il faut bien aboutir. Sur proposition d'un de ses membres, la Chambre, se considérant comme suffisamment édifiée par les discours qu'elle vient d'entendre, décide la clôture des débats. Les débats une fois clos, seuls peuvent parler encore un orateur principal pour le projet et un orateur principal contre, choisis d'accord entre

1. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 44.

2. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 64.

les orateurs des deux partis ou, faute d'accord, tirés au sort par les secrétaires. Le dernier mot appartient au rapporteur ou, en l'absence d'un rapporteur, à l'un des signataires de la proposition. Si, cependant, un ministre prend la parole après la clôture des débats, les débats sont de ce fait ouverts à nouveau (1). On accordera aussi la parole, même après la clôture des débats, à l'auteur d'un amendement pour son retrait.

6. *Procès-verbaux et comptes rendus.* — Les actes de la Chambre ne sont pleinement valables que s'ils figurent sur un texte authentique, en l'espèce le procès-verbal. Cet acte est la preuve écrite des décisions parlementaires.

Il existe en Tchécoslovaquie deux sortes de procès-verbaux ou comptes rendus : le compte rendu des débats d'une part, le compte rendu sténographique d'autre part.

Le compte rendu des débats analyse toutes les séances publiques des Chambres et des commissions. On y doit faire figurer :

- a) Le nombre des membres présents ;
- b) Les propositions versées aux débats ;
- c) Un résumé des débats, avec les noms des orateurs et le résultat des scrutins.

Ce compte rendu est successivement vérifié par le président, un des secrétaires, et le secrétaire de la Chambre. Il est déposé ensuite pendant quarante-huit heures au bureau de l'Assemblée : tous les membres de cette Assemblée peuvent en obtenir communication, et faire à son sujet une protestation écrite auprès du président. Passé ce délai, il est tenu pour exact en l'absence de protestation, imprimé, et distribué aux membres de l'Assemblée (2). S'il s'élève dans le délai fixé une protestation contre le compte rendu, la Chambre en décide,

1. L. du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 48, al. 2, 3 et 4.

2. Lois du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 73 (Ch.) et 72 (S.).

sur communication du président, à un moment quelconque de sa prochaine séance (1).

Le second procès-verbal, dit compte rendu sténographique, rédigé pour chaque séance de la Chambre, reproduit le contenu exact de la totalité des débats. Ce compte rendu, pris en écriture sténographique, est traduit, dans le bureau de la Chambre, aussitôt après la séance, en écriture normale. Chaque orateur peut examiner au bureau des sténographes la partie du compte rendu contenant son discours et indiquer quelles erreurs ou omissions il relève. Si le directeur du bureau des sténographes n'ose faire droit à ses demandes de sa propre initiative, il fait appel à la décision du président qui lui-même se met d'accord à ce sujet avec les secrétaires en fonctions. La Chambre a d'ailleurs toujours la faculté de décider que, pour tel débat d'intérêt secondaire, le compte rendu sténographique ne reproduira qu'un résumé des discours, résumé fourni par les orateurs eux-mêmes (2).

Tous les écrits imprimés et distribués dans les deux Chambres sont considérés comme des annexes du compte rendu sténographique. Tous les écrits sur les débats des Chambres sont vendus à prix coûtant.

Les deux comptes rendus d'une séance secrète ne sont pas rendus publics, à moins que la Chambre n'en décide autrement (3).

§ 4. — Procédure de votation

1. *Quorum et majorité*. — Ce mot de *quorum*, qui nous vient, non pas de Rome, mais de Londres, paraît-il (4), représente « le nombre de membres dont le con-

1. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 41, al. 2.

2. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 74 (Ch.) et 73 (S.).

3. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 38, al. 2.

4. « Il est vraisemblable que ce nom donné au nombre de

cours actif ou passif est indispensable pour la validité des votes d'une assemblée ». Le quorum n'a donc rien de commun, avec la majorité : on a parfois le tort de confondre ces deux termes.

Le quorum des Assemblées tchécoslovaques est constitué par la présence d'un tiers de leurs membres, soit 100 députés à la Chambre, ou 50 sénateurs au Sénat. Car ce quorum, en l'absence de précision législative ou réglementaire, se calcule normalement d'après le *nombre légal* des membres de la Chambre. On ne doit tenir aucun compte des vacances momentanées, dues à des congés par exemple, et qui au reste seront rares puisque dans la plupart des cas (démission, mort, etc.) un suppléant prend rapidement la place de l'absent.

C'est le président, assisté des secrétaires, qui constate le quorum. Le défaut de quorum met la Chambre dans l'impossibilité absolue de prendre la moindre décision. En l'absence de plus des deux tiers de ses membres, la Chambre ne peut exprimer une volonté valable. Elle doit se séparer avant d'émettre un vote qui serait nul de plein droit. Cependant le quorum n'est pas nécessaire à la discussion. Les orateurs peuvent parler devant des bancs vides. De même les rapporteurs peuvent défendre un projet, les ministres subir et réfuter une interpellation en présence de quelques rares auditeurs. Le quorum n'est exigé par la loi qu'au moment du vote.

C'est à ce moment aussi que se pose la question de la majorité, c'est-à-dire du nombre de ceux dont l'opinion, qui est la plus répandue, provoque l'orientation du scrutin. La majorité exigée en Tchécoslovaquie est la majorité absolue des présents. Un vote est valable quand il est celui de la moitié plus un des membres de l'Assem-

membres qui suffit pour constituer les Chambres vient de quelque formule y relative qui commençait par ce mot » (Th. Jefferson, *Manuel de droit parlementaire*, p. 23), cité par E. Pierre, *op cit.*, n° 978.

blée présents dans la salle des séances : à égalité de voix, une proposition est rejetée. Le président de la Chambre, qui ne vote que pour les élections, est cependant compté au nombre des présents (1).

Dans certains cas graves, le quorum et la majorité exigés sont modifiés : déclaration de guerre, modification de la Charte, mise en accusation des membres du pouvoir exécutif, vote de défiance, etc. Nous étudierons plus loin ces questions (2).

2. *Divers modes de vote.* — Après la clôture des débats, le président, après avoir cherché la vraie pensée de la majorité, décide de l'ordre des scrutins. Il peut d'abord, afin d'éclairer immédiatement le problème, provoquer la décision sur une question de principe. Il est libre, d'autre part, de choisir le moment du vote : il peut le proposer, sur l'ensemble ou sur une partie, à un moment ultérieur, ou à une autre séance : la Chambre cependant, se jugeant informée, peut refuser de continuer la discussion (3).

On vote, bien entendu, *pour* ou *contre* un projet, et il n'y a pas lieu d'indiquer les motifs du vote.

Le vote normal a lieu à mains levées, ou par assis et levés. C'est le vote le plus employé, parce que le plus simple et le plus court. Le vote par assis et levés suppose que le président fait lever d'abord une partie de la Chambre « pour », et qu'il fait lever ensuite l'autre partie « contre ».

Si le résultat du vote par assis et levés est jugé incertain, soit par le président, soit par 50 membres de l'Assemblée, le président répète la question. Puis il procède à un nouveau pointage du vote par assis et levés. Ou bien il fait procéder au vote nominal. Ces opérations sont effectuées, sous la surveillance du pré-

1. Constit. § 32 ; L. du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 56.

2. *Vide infra*, chap. IV, § 3, al. 2 ; chap. V, § 1 ; chap. IV, § 5 ; chap. IV, § 6, al. 4.

3. L. du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 57.

sident, par le secrétaire permanent de la Chambre, assisté des secrétaires de la séance.

On compte les voix sur demande de 50 membres, et sur ordre du président (1).

Le vote nominal n'a lieu que dans certains cas nettement définis :

- a) incertitude d'un scrutin par assis et levés ;
- b) conflit à propos d'un projet, soit entre les deux Chambres, soit entre elles et le gouvernement ;
- c) pour la Chambre des députés, vote de défiance à l'endroit du gouvernement ;
- d) décision du président.

Le vote nominal a lieu dans les conditions suivantes : chaque membre de l'Assemblée, assis à sa place, donne un bulletin de vote imprimé portant son nom, et le mot *oui* ou le mot *non*. Le président proclame à haute voix le résultat, mais le décompte détaillé des noms ne figure qu'au compte rendu sténographique (2).

Un vote proclamé doit être considéré comme acquis. Il ne saurait être annulé, et ne peut être modifié que par l'Assemblée elle-même, et pour des motifs graves.

Tout ce chapitre concerne le Sénat comme la Chambre des députés, dont les deux règlements, nous l'avons indiqué, sont indentiques, à part quelques modifications de détail. C'est pourquoi nous avons cru pouvoir traiter en même temps de la procédure des deux Assemblées, afin de simplifier cette étude dans la mesure du possible.

1. L. du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 58.

2. L. du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 59.

CHAPITRE IV

LIMITES DES POUVOIRS LÉGISLATIF ET EXÉCUTIF

§ 1. — Convocation des Assemblées politiques

1. *Convocation des Assemblées politiques.* — Le droit de convoquer les assemblées n'est pas la prérogative exclusive de l'exécutif. Il est nécessaire que les Chambres puissent éventuellement se réunir d'elles-mêmes, afin de ne pas attendre du pouvoir qu'elles contrôlent la faculté d'exercer ce contrôle. C'est l'art des auteurs de Constitutions que d'établir entre les deux pouvoirs un heureux équilibre, de s'assurer que les Assemblées siègent assez pour surveiller, trop peu pour gêner, les actes du pouvoir exécutif.

Les Chambres tchécoslovaques ne sont pas permanentes. Le président de la République *est tenu* de les convoquer en deux sessions ordinaires par année, en mars et en octobre. Il *peut*, en outre, les convoquer en sessions extraordinaires.

Pour qu'il y ait lieu à session extraordinaire, il faut certaines conditions suivant l'espèce :

a) Il suffit de la « nécessité », dont le président de la République juge souverainement ;

b) Un deuxième cas est celui où la majorité absolue des deux Assemblées demande au président du Conseil une convocation, en précisant l'objet de la discussion ;

c) Le troisième cas est celui où quatre mois se sont écoulés depuis la dernière session ordinaire, et où les deux cinquièmes de l'une des deux Chambres (soit une

minorité) demandent au chef de l'Etat une convocation.

Sauf dans le premier cas, le Président de la République est tenu de convoquer les Chambres de telle façon qu'elles puissent se réunir dans les quinze jours à dater du jour de la demande. S'il ne le fait pas, les Chambres se réunissent dans les quinze jours suivants sur convocation de leurs présidents respectifs (1).

Le droit de convoquer les Chambres a pour complément le droit d'ajournement. En Tchécoslovaquie comme en France, le président de la République a le droit d'ajourner les Chambres. Mais son droit est singulièrement limité par la Constitution : « Il ne peut les ajourner à plus d'un mois, et cela une seule fois par année (2). » En l'absence de précision, nous admettons que le droit d'ajournement s'applique aux sessions extraordinaires comme aux sessions ordinaires (3). Il faut reconnaître d'ailleurs que ce droit, ainsi limité, perd à peu près toute efficacité : certains veulent voir là un souvenir des prorogations du Reichsrath autrichien.

C'est encore au président de la République qu'il appartient de clore les sessions des Chambres (4). La Constitution ne lui impose ici aucune limite. Il peut signer dès qu'il le désire le décret de clôture. Il ne le fera cependant qu'avec prudence. Car, si la clôture mécontente la majorité des deux Assemblées, il se verra immédiatement imposer la convocation d'une session extraordinaire. L'effet du décret de clôture est immédiat : il empêche même le président de la Chambre de donner la parole aux membres qui la réclament. On peut seulement examiner le procès-verbal de la séance qui vient de se terminer, et formuler des réclamations à ce sujet.

2. *Sessions des Assemblées politiques.* — Les sessions

1. Acte constitutionnel, § 28.

2. Acte constitutionnel, § 30, al. 2.

3. *Contra*, Vernet, *op. cit.*, p. 78.

4. Acte constitutionnel, § 30, al. 1

des Chambres sont, ou ordinaires, ou extraordinaires.

La Constitution impose deux sessions ordinaires par an : une session de printemps qui s'ouvre au mois de mars, une session d'automne qui s'ouvre au mois d'octobre. Ces deux sessions ordinaires se terminent au gré du chef de l'Etat.

Nous avons examiné dans quelles circonstances étaient convoquées les sessions extraordinaires. Aucune condition d'époque ni de durée ne leur est imposée.

Il y a seulement une condition commune aux sessions ordinaires et aux sessions extraordinaires : « Les sessions des deux Chambres commencent et finissent toujours en même temps (1). »

On peut dire, d'une façon générale, que les Chambres tchécoslovaques sont à peu près permanentes. Leur contrôle de l'exécutif est incessant : il est à craindre qu'il ne soit gênant. Et, dans les rares intervalles des sessions, les ministres devront subir le contrôle du Comité permanent dont nous parlons plus loin.

3. *Dissolution des Assemblées politiques.* — Nous étudierons plus loin la responsabilité politique des dépositaires du pouvoir exécutif. Nous verrons que les ministres sont responsables devant les Chambres, que les Chambres peuvent renverser les ministres (2). Il est nécessaire (on nous pardonnera cette expression peu juridique) que les ministres puissent renverser les Chambres, que, confiants dans l'efficacité de leur action, ils en puissent appeler au pays lui-même du conflit éventuel qui les sépare de ses représentants. De cet équilibre nécessaire est né le droit, confié généralement au chef de l'Etat, de dissoudre les Chambres.

Ce droit est inscrit dans la Constitution tchécoslovaque : « Le président de la République a le droit de

1. Acte constitutionnel, § 29. Voir aussi à ce sujet les lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 4, al. 1, 2 et 3.

2. *Vide infra*, chap. IV, § 6, al. 4.

dissoudre les Chambres (1). » Il peut donc dissoudre, ou la Chambre des députés, ou le Sénat, ou les deux Chambres à la fois, sans avoir besoin, comme en France, d'un avis favorable. Le chef de l'Etat est ainsi amené à jouer un rôle d'arbitre des conflits entre les Chambres et les ministres : il est de fait que sa situation lui assure l'indépendance nécessaire. Il ne peut user de son droit de dissolution pendant les six derniers mois de ses fonctions : c'est le changement proche de chef de l'Etat qui résoudra le conflit.

Après la dissolution de l'une ou l'autre Chambre (2), le gouvernement est tenu de faire procéder aux nouvelles élections dans un délai de soixante jours. C'est une règle que l'on rencontre dans la plupart des Constitutions (3). Les élections doivent être complètement terminées dans ce délai de soixante jours.

L'Acte constitutionnel a justement précisé que la dissolution atteint seulement les Chambres en tant qu'Assemblées législatives, mais ne saurait influencer sur leurs autres rôles. C'est ainsi que le Sénat dissous devrait continuer sans aucune modification une procédure criminelle (4) régulièrement ouverte devant lui (5). Le Sénat ne saurait être dissous comme Haute-Cour de justice.

4° *Comité permanent*. — Le *Comité permanent* est l'institution la plus originale de la Constitution tchécoslovaque. Nous en avons placé ici l'étude, après celle de la dissolution, parce que cette dissolution a pour conséquence l'entrée en fonction du Comité permanent.

Le législateur tchécoslovaque a voulu, par cette création, un pouvoir législatif permanent en face d'un pouvoir exécutif assuré de la même permanence. Il a gardé le

1. Acte constitutionnel, § 31, al. 1.

2. Il en est de même après expiration *normale* de leur session.

3. Acte constitutionnel, § 31, al. 2. V. L. du 29 février 1920 (n° 124), § 10.

4. *Vide infra*, chap. IV, § V.

5. Acte constitutionnel, § 31, al. 3.

souvenir d'un temps proche où l'empereur d'Autriche, en l'absence du Reichsrath ajourné ou dissous, édictait de lui-même, grâce au paragraphe 14 de la constitution, toute « mesure exigeant, selon la Constitution, le concours du Reichsrath » : il a voulu empêcher complètement ces manœuvres.

Le Comité comprend 24 membres. Seize membres et 16 suppléants sont élus par la Chambre des députés ; 8 membres et 8 remplaçants sont élus par le Sénat. Les élections ont lieu dès la constitution des Chambres. Les membres des présidences des deux Chambres votent. L'élection a lieu selon le principe de la représentation proportionnelle (1), dans les mêmes conditions que l'élection des membres des commissions (2). L'entente entre partis est permise. Cependant, si tous les partis sont d'accord, et pour simplifier la procédure, l'élection a lieu en séance plénière.

Les membres du Comité sont élus pour un an. Cependant, leur mandat peut être abrégé, soit par la dissolution du Parlement, soit par le renouvellement d'une des Chambres ; car, les élections étant faites à l'une ou l'autre Chambre, on élit les membres du Comité dans la Chambre nouvellement formée, même si le délai d'un an n'est pas écoulé pour les membres en fonctions.

Les membres du Comité conservent leurs fonctions jusqu'à ce que les nouveaux membres soient élus. Les suppléants remplacent les membres indisponibles. Si l'indisponibilité d'un membre ou d'un suppléant est définitive, on choisit par élection son successeur dans le même parti pour le reste de la période. Les membres du gouvernement ne peuvent faire partie du Comité.

Aussitôt réuni, le Comité choisit dans son sein un président député, un premier vice-président sénateur, et un deuxième vice-président député. Tout ce que nous avons

1. Lois du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 60.

2. *Vide supra*, Chap. III, § 2, al. 3.

dit de la responsabilité des députés et sénateurs (1) s'applique aux membres du Comité dans l'exercice de leurs fonctions.

Dans quels cas se réunit le Comité permanent ? Le Comité permanent se réunit de plein droit :

- a) quand une Chambre est dissoute ;
- b) quand une Chambre arrive à l'expiration de son mandat ;
- c) quand la cession des Chambres est ajournée ;
- d) quand la cession des Chambres est close.

Et son rôle cesse, dans les deux premiers cas, à la nouvelle réunion des Chambres, au cas d'ajournement à la fin de cet ajournement, et dans l'hypothèse de la clôture à l'ouverture de la nouvelle session.

Que peut faire, en pareil cas, le Comité permanent ? Quels sont ses pouvoirs ? Il « prend, dit la Charte, les mesures urgentes, même dans le cas où une loi est normalement nécessaire, et surveille les pouvoirs gouvernementaux et exécutifs » : en d'autres termes, il se substitue entièrement aux Assemblées défailtantes dans l'exercice de toutes leurs prérogatives, et notamment du pouvoir législatif. Car la Constitution dit encore : « Le Comité est compétent dans toutes les affaires ressortissant aux fonctions législatives et administratives de l'Assemblée nationale. » Cependant il est expressément interdit au Comité de prendre certaines mesures :

- a) élection du chef de l'Etat ou de son suppléant ;
- b) modification de la Constitution ;
- c) transformation ou restriction de la compétence des administrations ;
- d) aggravation des charges financières ou militaires ;
- e) aliénation du domaine public de l'Etat ;
- f) consentement à une déclaration de guerre.

On peut dire, d'après cette énumération, que le Comité se voit interdire les actes importants ; il prend

1. *Vide supra*, Chap. II, § 4, al. 1.

seulement les mesures d'administration exigées par les circonstances. Il exerce dans son ensemble le contrôle parlementaire. Il pose des questions, il interpelle, il vote l'ordre du jour de défiance, il fait des lois, il procède à des enquêtes. C'est un Parlement provisoire et réduit.

Son œuvre législative propre est d'ailleurs entourée de formalités. Le Comité ne peut faire une loi qu'à certaines conditions, que voici. L'initiative ne peut venir que du gouvernement, et avec l'approbation du chef de l'Etat. S'il s'agit d'une loi proprement dite, ou de dépenses ou recettes extraordinaires, la décision doit être prise à la majorité absolue de tous les membres. Dans les autres cas, il suffit, pour que le vote soit valable, de la présence de la moitié des membres du Comité : la décision est prise à la majorité absolue des présents.

Les décisions ainsi prises, insérées au *Recueil des Lois et Décrets*, ont la valeur de « lois provisoires ». Elles sont signées par le chef de l'Etat, qui peut opposer son veto, le président du Conseil ou son remplaçant, et par la moitié au moins des ministres. Le président du Comité, qui est député, et le premier vice-président, qui est sénateur, rendent compte des actions du Comité à la première séance de leurs Chambres respectives, même si dans l'intervalle ils ont cessé d'en faire partie. Les décisions du Comité, non sanctionnées par le deux Chambres dans un délai de deux mois à partir de leur réunion, perdent toute valeur (1). Elles sont toutes soumises au contrôle du Tribunal Constitutionnel (2).

Dans quelles conditions sont prises ces décisions ? Quelles règles sont applicables aux séances du Comité ? Toutes les règles de la procédure intérieure de la Chambre des députés et du Sénat (3) sont applicables

1. Acte constitutionnel, § 54.

2. *Vide infra*, chap. V, § 3.

3. Qui font l'objet du chap. III de cette étude.

aux séances du Comité permanent (1). La séance constitutive est convoquée par le président de la Chambre dans les cinq jours après l'élection des membres du Comité. Dans la suite, les séances sont convoquées par le président du Comité : il doit y avoir une séance au moins tous les quatorze jours, et une séance dans les cinq jours sur demande du président du conseil ou de neuf membres : si le président du Comité ne fait pas la convocation, elle incombe au président de la Chambre. En cas d'urgence, le président du conseil est même autorisé à réunir le Comité. Les délibérations du Comité ont lieu dans les mêmes conditions que celles des commissions des Chambres (2). Cependant les députés et sénateurs n'assistent pas aux séances : les présidents des deux Chambres y ont seuls accès (3). Les membres du Comité ont le même devoir d'assiduité, sanctionné de la même façon, que les membres des Chambres. Les droits et devoirs du président du Comité sont analogues aux droits et devoirs des présidents des deux Chambres (4)(5).

§ 2. — Promulgation des lois

Le droit de promulguer la loi est généralement reconnu au pouvoir exécutif.

1. L. du 15 avril 1920 (n° 327), § 3.

2. *Vide supra*, chap. III, § 2, al. 6.

3. L. du 15 avril 1920 (n° 327), § 5, al. 3.

4. Nous nous associons au jugement de M. Vernet sur ce Comité : « Le poids du contrôle sévère qui pèse sur le Gouvernement se trouve allégé pour lui par le pouvoir d'initiative considérable qui lui est conféré. C'est bien en définitive lui qui sera le Chef, l'inspirateur de toute l'action politique pendant la période — critique quand il s'agit d'une dissolution — d'absence des Chambres. C'est lui qui orientera le Comité pour l'adoption de toute mesure utile, proposant le nécessaire et l'urgent, empêchant par son silence les représentants de voter telle disposition qui lui paraîtrait inopportune ou dangereuse », *op. cit.*, p. 87.

5. *Vide infra*, chap. IV, § 6, al. 5 *in fine* le rôle joué éventuelle-

En Tchécoslovaquie, le chef de l'Etat promulgue les lois quand elles ont été votées par les deux Chambres dans les formes constitutionnelles. La promulgation doit être faite « dans un laps de huit jours ouvriers après l'écoulement du délai fixé dans le paragraphe 47 » (1) (2). Donc la promulgation des lois est obligatoire : elle constitue un devoir pour le président de la République.

La loi doit être publiée au *Recueil des Lois et Décrets*, dont le texte tchèque, authentique, est accompagné de deux traductions officielles, l'une slovaque, l'autre allemande (3). Elle est publiée à la suite de la phrase suivante : « L'Assemblée nationale de la République tchécoslovaque a voté la loi suivante » : (4) on voit que, contrairement à l'usage français, il n'est pas question du pouvoir exécutif dans la formule de promulgation. Cependant la loi est signée par le président de la République, le président du Conseil, et le ministre chargé de son exécution ; si le chef de l'Etat empêché ou malade, n'a pas de remplaçant, le président du conseil signe pour lui (5). La date de la promulgation est la date du jour où le gouvernement transmet au *Recueil des Lois*, pour publication, le texte tchèque de la loi (6) : nous avons vu dans quels délais doit être accomplie cette formalité.

ment par le Comité permanent dans un conflit entre Chambre et Sénat.

1. Voici ce texte : « Le président de la République a le droit de renvoyer avec ses observations une loi votée par l'Assemblée nationale, dans un délai d'un mois à dater du jour où le vote de l'Assemblée nationale a été remis au Gouvernement. » *Vide infra*, chap. IV, § 6, al. 2.

2. Acte constitutionnel, § 49. Si le chef de l'Etat renvoie la loi avec observations, le délai ne court que du jour où le nouveau vote de l'Assemblée nationale est remis au Gouvernement.

3. L. du 13 mars 1919 (n° 138), § 1.

4. Acte constitutionnel, § 49, al. 2.

5. Acte constitutionnel, § 51, al. 1.

6. L. du 13 mars 1919 (n° 138), § 3.

En France, un délai de vingt-quatre heures est établi entre la publication et l'exécution de la loi (1). En Tchécoslovaquie, surtout dans les pays non proprement tchèques, les difficultés de communications sont parfois très grandes. En conséquence, le législateur a décidé que les lois n'entreraient en vigueur que trente jours pleins après leur promulgation : l'entrée en vigueur s'applique en même temps à tout le territoire de la République (2). Signalons que les lois tchécoslovaques portent la date du dernier vote émis par le Parlement, et non celle de la promulgation (3).

§ 3. — Relations extérieures

Nous envisagerons brièvement :

1. *Les traités et conventions.* — Ces actes sont normalement du ressort du pouvoir exécutif : « Le président de la République conclut et ratifie les conventions internationales (4). » C'est la règle. Et voici l'exception : « Les traités commerciaux ; les traités imposant à l'Etat ou aux citoyens des charges ou des obligations quelconques, soit de propriété (?), soit personnelles, et spécialement des charges militaires ; les traités impliquant des changements dans le territoire de l'Etat nécessitent le consentement de l'Assemblée nationale (5). »

On est amené nécessairement à distinguer deux

1. D. du gouvernement de la Défense Nationale du 5 nov. 1870, art. 2.

2. L. du 13 mars 1919 (n° 138), § 4.

3. La constitution, votée le 29 février, promulguée le 6 mars 1920, porte la date du 29 février.

4. Acte constitutionnel, § 64 al. 1, 2° et 3° phrases.

5. « On mande de Prague : M. Benès, ministre des Affaires étrangères, a déposé sur le bureau de la Chambre aux fins de ratification le traité de paix avec la Bulgarie et la Hongrie, le traité relatif à la délimitation définitive des frontières tchécoslo-

stades dans l'élaboration d'un traité : la signature qui termine la négociation, et la ratification qui lui donne une force obligatoire. Les textes que nous venons de citer sont à peu près identiques à ceux qui règlent en France la question (1). On a omis, dans les deux cas, les traités d'alliance, pourtant importants : mais ceux-ci engagent souvent les finances de l'Etat. On ne saurait admettre que le Parlement intervint dans la négociation même du traité. Seule l'autorisation de ratification lui appartient. En ce qui concerne ces traités, les deux Chambres décident toujours en deuxième lecture (2). Pour ceux de ces traités qui modifient les frontières de l'Etat, le consentement de l'Assemblée nationale doit être donné « sous forme de loi constitutionnelle » (3) ; nous verrons plus loin (4) ce que la Constitution entend par-là.

2. *La guerre et la paix.* — On ne saurait confier à la volonté d'un seul le droit de décider d'un conflit armé. Le législateur tchécoslovaque s'est inspiré de ce principe. Le président de la République « décrète l'état de guerre, déclare la guerre après le consentement préalable de l'Assemblée nationale » (5).

Le consentement du Parlement à la guerre doit être accordé par la majorité des trois cinquièmes des députés et sénateurs (6).

L'élaboration des traités de paix a lieu, en principe, dans les mêmes conditions que l'élaboration des autres traités. La négociation appartient exclusivement au pouvoir exécutif. Mais l'autorisation du pouvoir législatif, et le traité d'alliance avec la Yougo-Slavie. » (*Temps*, 29 oct. 1920).

1. L. constitutionnelle du 16 juillet 1875, art. 8.

2. L. du 15 avril 1920 (n° 123 et 124), § 42, al. 1.

3. Acte constitutionnel, § 64, al. 1, n° 1 *in fine*.

4. *Vide infra*, chap. V, § 1.

5. Acte constitutionnel, § 64, al. 1, n° 3.

6. Acte constitutionnel. § 33, et lois du 15 avril 1920 (n° 325 et 326), § 56, al. 3.

latif est exigée par la Constitution : « Le président lui [à l'Assemblée nationale] présente le traité de paix pour obtenir son consentement (1). » Les deux Chambres peuvent parfaitement, en refusant leur consentement, indiquer les motifs du refus : ce n'est pas là intervenir dans la négociation.

§ 4. — Pétitions et plébiscites

Ces deux moyens d'expression de la volonté populaire sont régis, dans les cas peu fréquents où on les emploie, par les règles suivantes :

1. *Pétitions*. — Le droit pour les citoyens d'exprimer aux pouvoirs leur opinion sur les affaires de l'Etat par voie de pétition, droit qui fut jadis un privilège important, a perdu aujourd'hui presque toute sa valeur avec le développement considérable de la presse et la multiplication des journaux d'opinion. Le législateur tchécoslovaque a cependant maintenu ce droit : « Le droit de pétition appartient à chacun (2). » Ce dernier mot doit être entendu, selon nous, dans son sens le plus large. En effet, le droit de pétition n'a rien de commun avec le droit de suffrage et ne saurait être limité aux seuls électeurs. Un mineur, un incapable, peuvent signer une pétition. De même, la loi n'imposant aucune formalité, toutes les pétitions de quelque ordre qu'elles soient, quelque question qu'elles traitent, sont admises. Les pétitions peuvent être individuelles ou collectives ; elles ne doivent pas être anonymes.

Les pétitions adressées à l'une des Chambres sont déposées au bureau de cette Chambre. Elles ne sont ni lues en séance, ni imprimées, ni distribuées. Si elles constituent des protestations au sujet des délibérations

1. Acte constitutionnel, § 64, al. 1 n° 3 *in fine*.

2. Acte constitutionnel, § 115.

de la Chambre, de ses fonctionnaires, ou de ses membres, elles ne sont même pas discutées. Sinon, le bureau fournit à leur sujet un rapport. Ce rapport est examiné par la présidence, chargée de décider (1). La présidence, ou bien écarte la pétition, et alors il n'en est plus question, ou bien l'envoie à la commission qu'elle juge compétente. La commission à son tour a le choix entre trois solutions :

- a) écarter la pétition ;
- b) répondre elle-même à la pétition ;
- c) faire à la Chambre un rapport.

Dans ce dernier cas, le rapport n'est ni imprimé ni distribué (2). La Chambre, après en avoir délibéré, décide quelle suite doit être donnée à cette pétition (3).

Le droit de pétition, accordé à chacun, appartient aux minorités ethniques. Pour leur en faciliter l'exercice, on les autorise à déposer leurs pétitions dans leur langue nationale. En pareil cas le bureau est chargé de la traduction. Toute la procédure a lieu en langue tchécoslovaque. Mais si la présidence, la commission, ou la Chambre elle-même répond à la pétition, une traduction de la réponse, rédigée dans la langue des pétitionnaires, est remise à ceux-ci (4).

2° *Plébiscites*. — Le plébiscite, forme parfaite de la consultation populaire, perd chaque jour du terrain (5). La complexité de la vie politique, l'accroissement constant de la population, l'importance des problèmes qui se posent aux pouvoirs, ont fait écarter progressivement le simple citoyen de la conduite des affaires publiques. Les auteurs de la Constitution tchécoslovaque en ont cependant fait mention en une occasion (6) : « Si l'As-

1. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 9, al. 1, lettre k.

2. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 42, al. 4.

3. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 71.

4. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 49, al. 10.

5. Sauf cependant en Suisse.

6. Nous citons ici ce cas, pour ne rien omettre. Mais la Consti-

semblée nationale refuse un projet de loi gouvernemental, le gouvernement peut arrêter qu'il sera décidé, par plébiscite, si le projet gouvernemental doit devenir loi. La décision du gouvernement doit être unanime. Le droit de suffrage appartient à toute personne qui a le droit d'élire à la Chambre des députés (1). » Il ne peut y avoir lieu à plébiscite en matière de modification à l'Acte constitutionnel.

§ 5. — Attributions judiciaires des Assemblées politiques

Dans la plupart des Etats contemporains, le Parlement est investi de fonctions judiciaires. C'est à lui, en particulier, qu'est souvent confié le jugement du chef de l'Etat, ou des ministres, quand des actes délictueux leur sont reprochés. Nous retrouvons dans la Constitution tchécoslovaque des dispositions analogues. Elles concernent :

1° *Le président de la République.* — Le chef de l'Etat n'est pas responsable politiquement. Il ne peut être poursuivi que pour un crime, le plus grave qui se puisse commettre, le crime de haute trahison. L'initiative de l'accusation appartient à la Chambre des députés. Les poursuites ont lieu devant le Sénat (2). Qu'entend-on par haute trahison ? A notre sens, le Sénat, juridiction suprême de l'Etat, ne saurait être enfermé dans les limites des définitions du Code pénal. Il lui appartient de décider de façon souveraine quels sont les éléments constitutifs du crime de haute trahison (3). Il faut tenir

tution est en vigueur depuis quatre ans, et nous ne connaissons aucun exemple d'utilisation du texte en question : il est peu probable qu'il en soit fait usage dans l'avenir.

1. Acte constitutionnel, § 46.

2. Acte constitutionnel, § 67, al. 1.

3. Cette interprétation apparaît comme « inconcevable » à M. Vernet, *op. cit.*, p. 113.

compte en effet, non seulement du haut tribunal chargé de juger, mais encore, et surtout, de la grandeur de l'accusé, qui occupe dans l'Etat la magistrature suprême et ne saurait être jugé à la mesure des simples citoyens. Au reste, s'il fallait un argument supplémentaire, on le trouverait dans ce fait que *toute la procédure est exceptionnelle*, pas une fois il n'est question de droit commun ; il n'y a donc aucun motif d'y revenir quant à la définition du crime.

La décision de mise en accusation de la Chambre des députés doit être prise, en présence des deux tiers de ses membres, par les deux tiers des membres présents (1).

La procédure devant le Sénat comme Cour criminelle sera réglée par une loi qui, à notre connaissance, n'a pas encore été votée. La Constitution décide seulement qu'une seule peine peut être infligée à l'accusé : la perte de sa fonction de président, et l'incapacité d'en être revêtu de nouveau (2).

C'est bien là une peine politique. On en peut déduire, semble-t-il, que la responsabilité pénale de droit commun subsiste pour le président, qui conserve seulement le privilège d'être jugé par le Sénat (3).

2° *Les ministres*. — Les ministres, comme le chef de l'Etat, sont pénalement responsables. La mise en accusation appartient à la Chambre des députés (4). Le jugement est confié au Sénat, à qui est laissé le choix de la peine à prononcer (5). Dans quels cas cette procédure est-elle utilisée ? Chaque fois que « le président du

1. Acte constitutionnel, § 34, al. 1 et lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 56, al. 4.

2. Acte constitutionnel, § 67, al. 1, 2^e phrase.

3. Telle est aussi l'interprétation adoptée par M. Vernet, *op. cit.*, p. 113.

4. V. à ce sujet lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 56, al. 4.

5. Loi du 15 avril 1920 (n° 326), § 18, al. 9 et loi du 29 février 1920 (n° 124), § 16, al. 2.

Conseil ou les membres du gouvernement contreviennent aux lois constitutionnelles ou autres, soit à dessein, soit par négligence flagrante, dans leurs ressorts respectifs » (1). Ceci ne change rien à leur responsabilité de droit commun, identique à celle de tous les citoyens.

§ 4. — Rapports des pouvoirs publics

1. *Election du président de la République.* — Le président de la République tchécoslovaque est élu par l'Assemblée nationale formée de la réunion de la Chambre des députés et du Sénat (2). La séance est convoquée par le président du Conseil et dirigée par le président de la Chambre des députés (3). Peut être élu tout ressortissant de la République tchécoslovaque éligible à la Chambre des députés et âgé de 35 ans (4). L'élection a lieu dans les quatre semaines qui précèdent l'expiration du mandat du président en fonctions, si cette expiration est normale (5). Si le président meurt ou résigne ses fonctions, l'Assemblée doit être réunie dans les quinze jours (6).

Donc la Chambre et le Sénat, sous la présidence du président de la Chambre, se réunissent en Assemblée nationale; le règlement qui prévaut est celui de la Chambre des députés. L'Assemblée nationale ne peut ouvrir un débat (7) : elle est chargée seulement d'une élection. Pour que cette élection soit valable, il faut la présence de la majorité absolue du nombre total effectif des membres de la Chambre des députés et du Sénat.

1. Acte constitutionnel, § 79, al. 1.

2. Acte constitutionnel, § 56, al. 1.

3. Acte constitutionnel, § 38, al. 2.

4. Acte constitutionnel, § 56, al. 2.

5. Acte constitutionnel, § 58, al. 3.

6. Acte constitutionnel, § 59.

7. Loi du 9 mars 1920 (n° 161), § 2.

L'élection est faite par la majorité des trois cinquièmes des présents. Si, après deux tours de scrutin, aucun résultat n'est acquis, il est procédé à un ballottage entre les candidats ayant obtenu le plus de voix. Celui qui obtient le plus de suffrages est élu (1). A égalité de voix, le sort décide (2). Une fois élu, le nouveau président de la République prête serment sur son honneur et sa conscience, devant l'Assemblée nationale, de rechercher le bien de la République et du peuple et d'observer les lois (3).

2. *Observations du chef de l'Etat sur une loi.* — Le président de la République tchécoslovaque peut renvoyer avec ses observations une loi votée par les deux Chambres ; ce renvoi doit avoir lieu dans le mois, à dater du jour où le vote a été transmis au gouvernement (4). Si les deux Chambres, après un vote nominal, maintiennent, à la majorité des suffrages, une loi renvoyée, cette loi doit être promulguée. Elle doit de même être promulguée si la seule Chambre des députés l'accepte à la majorité des trois cinquièmes de ses membres (5) après délibération de commission et en deuxième lecture (6). Ce droit de veto suspensif accordé au chef de l'Etat est analogue au droit du président de la République française de demander aux Chambres une nouvelle délibération sur une loi votée (7). C'est un moyen de donner au chef de l'Etat une part dans l'œuvre législative. Et ce droit existe parfaitement, et demeure logique dans la Constitution tchécoslovaque où le président de

1. Acte constitutionnel, § 57, al. 1 et 2.

2. Loi du 9 mars 1920 (n° 161), § 9.

3. Constitution, § 65. Pour tout ce qui concerne le pouvoir exécutif, on trouvera des renseignements dans le volume de M. Vernet ; c'est pourquoi nous ne faisons que mentionner brièvement ces questions.

4. Acte constitutionnel, § 47.

5. Acte constitutionnel, § 48.

6. L. du 15 avril 1920 (n° 325), § 79, al. 2 *in fine*.

7. L. du 16 juillet 1875, art. 7.

la République n'est pas expressément doté du droit corrélatif d'initiative (1) : le chef de l'Etat français, qui a le droit d'initiative, ne l'a pas exercé une fois depuis 1875. D'ailleurs le président de la République tchécoslovaque a des ministres, qui possèdent, eux, le droit d'initiative et peuvent l'exercer sous son inspiration directe.

Le chef de l'Etat a le droit de donner oralement ou, comme en France, par écrit à l'Assemblée nationale des informations sur l'état de la République, et de recommander à son examen les dispositions qu'il juge utiles et nécessaires (2). C'est le droit de message des lois constitutionnelles françaises, encore étendu et nettement plus efficace, puisque le chef de l'Etat se voit ouvrir dans les deux Chambres l'accès de la tribune. Les messages peuvent faire l'objet d'un débat : le gouvernement en est responsable (3).

3. *Les ministres devant les Chambres.* — Aucun étranger ne saurait être admis à prendre la parole devant les Chambres. Une exception est faite pourtant en faveur des ministres. « Les ministres ont le droit d'assister en tout temps à toutes les séances des deux Chambres et des commissions. La parole leur est donnée quand ils la demandent (4). » En outre les Chambres peuvent « sur proposition écrite de 21 députés [11 sénateurs] décider... qu'un membre du gouvernement... doit assister à la séance et y donner des renseignements ou des explications. La Chambre peut indiquer explicitement quel membre du gouvernement... doit assister à la séance.

1. *Contra* : Vernet, *op. cit.*, p. 95.

2. Acte constitutionnel, § 64, al. 1, n° 6. Des traductions du message en allemand, russe, magyar et polonais sont établies par les soins des bureaux des Chambres, L. du 15 avril 1920 (n°s 325 et 326), § 49, al. 11.

3. Acte constitutionnel, § 66, 2^e phrase.

4. Acte constitutionnel, § 39. V. aussi L. du 15 avril 1920 (n°s 325 et 326), § 64. Cf. *supra*, pour le droit de parole dans les Chambres, chap. III, § 3, al. 5.

Celui qui est convoqué est tenu d'obéir à cette décision à la requête du président » (1). Ce principe est d'ailleurs inscrit dans la Constitution : « Sur la demande de l'une quelconque des deux Chambres ou de leurs commissions, un ministre doit se rendre en personne à la séance (2). »

Les ministres ont donc accès dans les Chambres en deux occasions. Ils sont entendus sur leur demande pour apporter des éclaircissements de leur plein gré. Ils reçoivent, de l'une des Chambres ou d'une commission, l'ordre de se présenter pour donner des explications sur la gestion de leur département. Dans tous les cas où un ministre prend la parole, un membre quelconque de l'Assemblée peut demander, et l'Assemblée décider, un débat sur ses explications (3). Dans l'hypothèse où les explications du ministre sont spontanées, il peut toujours en charger un représentant, par exemple un haut fonctionnaire de son département ou un membre de son cabinet (4). Ce représentant a les mêmes droits que le ministre au cours de la séance ; en particulier il peut à tout moment demander et obtenir la parole (5).

Les débats sur les explications du gouvernement ont en Tchécoslovaquie une sanction toute différente selon qu'il s'agit de la Chambre des députés ou du Sénat. Le Sénat tchécoslovaque s'est vu refuser le pouvoir d'exprimer aux ministres sa défiance. Ce droit est accordé à la seule Chambre des députés. « Le gouvernement est responsable devant la Chambre des députés qui peut voter des ordres du jour de défiance. Pour ce vote, la présence de la majorité absolue des députés et la majorité absolue des voix par vote nominal sont néces-

1. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 46, al. 2.

2. Acte constitutionnel, § 40, al. 1^{er}.

3. Acte constitutionnel, § 65.

4. Acte constitutionnel, § 40, al. 2. L'analogie est vague avec les *commissaires du gouvernement* nommés en France par décret et chargés seulement d'assister le ministre, non de le remplacer.

5. Loi du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 46, al. 1.

saires (1). » « La proposition d'ordre du jour de défiance doit être signée par cent députés au moins, et remise à une commission qui doit rapporter sur ladite proposition dans un délai de huit jours au plus (2). » Si le gouvernement croit n'avoir pas la confiance de la Chambre, ou veut la confirmation de cette confiance, il peut de son côté proposer un ordre du jour de confiance : la Chambre vote sur cet ordre du jour sans débat de commission (3).

Quel est l'effet de l'ordre du jour de défiance ? Sa conséquence obligatoire est la démission du gouvernement déposée entre les mains du chef de l'Etat ou, en cas de vacance de la présidence de la République, remise au Comité permanent (4).

4. *Questions et interpellations.* — Les députés et sénateurs peuvent, nous venons de le voir, demander aux ministres des explications sur leurs actes. Ils peuvent encore, si l'importance de l'affaire ne nécessite ni débat, ni vote, leur poser de simples questions. Chaque membre de l'Assemblée « peut interroger par écrit le gouvernement ou un membre du gouvernement au sujet des actes du gouvernement ou de ses organes et des décisions en préparation. Le [ministre] interrogé peut répondre à la question de vive voix ou par écrit. La question et la réponse écrites sont transmises au bureau de la Chambre, mais non imprimées. Le bureau de la Chambre transmet la question et la réponse » (5).

1. Acte constitutionnel, § 75. V. aussi loi du 15 avril 1920 (n° 325), § 56, al. 5.

2. Acte constitutionnel, § 76. V. aussi loi du 15 avril 1920 (n° 325), § 66, al. 2.

3. Acte constitutionnel, § 77. V. aussi loi du 15 avril 1920 (n° 325), § 66, al. 3.

4. Acte constitutionnel, § 78. Sur cette question, et spécialement sur la responsabilité politique des ministres, on trouvera de très intéressants développements dans le volume déjà cité de M. Vernet, p. 131 et suivantes.

5. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 67 (Chambre) et 68 (Sénat).

Quand la question a été posée dans la langue d'une minorité, une traduction dans cette langue est jointe à la réponse (1).

Une question signée de 21 députés ou de 11 sénateurs se trouve automatiquement transformée en *interpellation*. L'interpellation peut avoir pour objet « tous les sujets rentrant dans les fonctions des ministres. Le ministre interpellé est tenu (2) de répondre dans les deux mois, de vive voix ou par écrit. Tous les actes écrits sont imprimés et distribués. La Chambre décide l'ouverture du débat ou la clôture de l'incident. Le ministre interpellé peut demander une séance secrète pour répondre : dans ce cas, et à moins que la Chambre n'en décide autrement, sa réponse n'est pas imprimée ; la Chambre peut d'ailleurs à tout moment reprendre la séance publique (3).

Les interpellateurs peuvent demander une discussion d'urgence. Si la Chambre en décide ainsi, elle fixe immédiatement la date du débat : c'est à cette date que le ministre doit répondre à l'interpellation (4).

Ces procédés de contrôle parlementaire sont assez intéressants. Il n'y a pas, comme en France, la simple question, se réduisant à un dialogue court et rapide entre un député et un ministre. La question met en jeu un mécanisme analogue à celui de notre question écrite. D'autre part, la demande d'interpellation doit être signée de plusieurs députés (5) : en France un député

1. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 49, al. 9.

2. Acte constitutionnel, § 52, al. 2. Mais le règlement des deux Assemblées (Chambre, § 68 ; Sénat, § 67) donne à l'interpellé la possibilité de « refuser formellement la question avec indication des motifs ».

3. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 68 (Chambre) et 67 (Sénat).

4. Lois du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 69 (Chambre) et 68 (Sénat).

5. « En Autriche, les demandes d'interpellation doivent être signées par 15 membres au moins à la Chambre des Députés,

peut interpellier. Enfin l'interpellation, si elle a lieu au Sénat, n'aura jamais pour conséquence la chute du ministre ou du ministère incriminé.

Les interpellations et questions peuvent être déposées à tout moment de la séance. Elles peuvent également, tant que la Chambre n'a pas statué à leur sujet, être retirées. De même qu'une question peut être transformée en interpellation, il semble qu'une interpellation puisse se transformer en question, si tous les signataires, sauf un, la retirent.

5. *Rapports entre la Chambre et le Sénat.* — « Le pouvoir législatif est exercé pour tout le territoire de la République tchécoslovaque par l'Assemblée nationale, qui se compose de deux Chambres : la Chambre des députés et le Sénat (1). » Un projet ne devient loi que s'il a été adopté par chacune des deux Chambres successivement, dans les conditions déjà étudiées. En conséquence, ces deux Chambres sont tenues d'avoir entre elles des rapports constants : il faut que l'une connaisse à tout instant les décisions prises par l'autre.

Le projet adopté par l'une des Chambres et imprimé est communiqué par le président de cette Chambre au président de l'autre Chambre, qui en avertit le président du Conseil. Si une Chambre a adopté tel quel un projet déjà voté par l'autre, le président le communique, par l'intermédiaire du président du Conseil, au chef de l'Etat, et en avertit son collègue (2).

Le problème est donc simple quand un projet est adopté dans les mêmes termes par l'une et l'autre Chambre. Afin que soit rapide la procédure, les Chambres se voient d'ailleurs imposer des délais pour leurs

par 10 membres à la Chambre des Seigneurs. » Eugène Pierre, *op. cit.*, n° 656. On a compris qu'il s'agit ici de l'Autriche-Hongrie d'avant-guerre.

1. Acte constitutionnel, § 6, al. 1.

2. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 76 (Ch.) et 75 (S.), al. 1 et 2.

décisions. La Chambre des députés doit décider sur une proposition adoptée par le Sénat dans les trois mois après le jour où la décision imprimée du Sénat a été communiquée au président de la Chambre des députés (1) ; ce délai est raccourci pour le Sénat à six semaines en ce qui concerne les lois ordinaires, à un mois pour les lois de budget ou de défense nationale (2). Il peut encore être, soit allongé, soit raccourci, après entente entre les deux Chambres. La proposition de modification du délai peut être faite par écrit par le président de la Chambre ou de la commission à qui la proposition est adressée, par 21 députés, ou par 11 sénateurs. Cette proposition doit figurer à l'ordre du jour vingt-quatre heures à l'avance ; la Chambre à qui le délai est demandé peut l'accorder ou le refuser immédiatement, ou retarder sa décision jusqu'à la discussion d'un rapport confié à une commission. La décision est immédiatement communiquée de président à président ; le chef du gouvernement en est averti (3). Seul le délai imposé au Sénat pour la discussion des lois de budget ou de défense nationale ne saurait être prolongé (4). Si dans le délai qui lui est imposé, qu'il s'agisse du délai légal, ou que ce délai ait été allongé ou raccourci après entente, la Chambre n'a pas statué, elle est considérée comme ayant adopté le projet (5).

Toute cette procédure est excellente, et d'un effet

1. Acte constitutionnel, § 43, al. 1, 2^e phrase. V. aussi L. du 15 avril 1920 (n° 325), § 77, al. 1.

2. Acte constitutionnel, § 43, al. 1, 1^{re} phrase. V. aussi L. du 15 avril 1920 (n° 326), § 76, al. 1.

3. Acte constitutionnel, § 43, al. 2, 1^{re} phrase. V. aussi L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 78 (Chambre) et 77 (Sénat), al. 1 et 2.

4. Acte constitutionnel, § 43, al. 2, 2^e phrase.

5. Acte constitutionnel, § 43, al. 4. V. aussi L. du 15 avril 1920 (n° 325 et 326), § 77 (Chambre) et 76 (Sénat), al. 2. *Vide infra*, chap. V, § 2, al. 1 et 2, les conséquences des renouvellements électoraux dans ces diverses hypothèses.

certain, quand les deux Chambres sont d'accord. Elle est encore efficace quand, après quelques modifications de détail, modifications dont le gouvernement doit toujours avoir communication (1), cet accord se réalise par la suite. Mais toutes les Constitutions ayant adopté le système des deux Chambres ont dû prévoir le cas où un conflit sérieux diviserait ces deux Chambres. Il peut arriver que l'une d'elles maintienne indéfiniment des prétentions jugées inadmissibles par l'autre. Il faut envisager l'hypothèse d'une opposition irréductible, et trouver à ce problème une solution. L'œuvre législative ne saurait rester longtemps inachevée sans danger pour le pays (2). En Tchécoslovaquie, le problème est résolu par la prééminence accordée à la Chambre des députés sur le Sénat en matière législative : à certaines conditions, la Chambre peut toujours imposer sa volonté au Sénat. Examinons diverses hypothèses (3) :

a) Le Sénat repousse, à la majorité, un projet voté par la Chambre. La Chambre confirme son premier vote par un second à la majorité absolue de la totalité de ses membres. Le projet devient loi (4) ;

b) Le Sénat repousse, à la majorité des trois quarts de ses membres, un projet voté par la Chambre. La Chambre confirme son premier vote par un second à la majorité des trois cinquièmes de ses membres. Le projet devient loi (5) ;

c) La Chambre repousse, à la majorité, un projet voté par le Sénat. Le Sénat maintient son vote, à la majorité absolue de ses membres. Le projet fait retour à la

1. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 316), § 80 (Chambre) et 79 (Sénat).

2. En France, au Danemark, en Bolivie, une commission mixte composée de députés et de sénateurs se met d'accord sur un texte transactionnel. Eugène Pierre, *op. cit.*, n° 676.

3. V. *Revue des Sciences Politiques*, t. XLV, II, p. 234.

4. Acte constitutionnel, § 44, al. 1, 1^{re} phrase.

5. Acte constitutionnel, § 44, al. 1, 2^e phrase.

Chambre, qui repousse une deuxième fois à la majorité absolue de ses membres. Le projet ne devient pas loi (1).

Dans les cas de conflits, les décisions des deux Chambres ne peuvent être prises qu'après délibération de commission et en deuxième lecture (2). Les profits repoussés dans les diverses hypothèses que nous venons d'envisager ne peuvent être de nouveau présentés devant les Chambres avant un délai d'une année (3).

De ceci nous pouvons conclure qu'un projet de loi ne peut rester pendant : une solution brutale mettra fin à sa situation incertaine. Ce système sera employé dans les hypothèses où un conflit aigu sépare les deux Chambres. Mais chaque fois qu'il sera possible d'entrevoir une entente, dès qu'une volonté d'accomodement se manifesterà de part et d'autre, on aura recours, comme en France, à une commission mixte composée de sénateurs et de députés. Cette commission existe de façon permanente : c'est le *Comité permanent* que nous avons déjà étudié (4). Ce comité peut être chargé, par décisions concordantes de la Chambre et du Sénat, de rédiger un rapport aux deux Chambres sur une question restée pendante entre elles (5). Ce rapport peut faire l'objet des débats des Chambres sans autre délibération de commission (6) : il est soumis aux règles concernant les rapports normaux des commissions des deux Chambres (7). Si cette procédure de conciliation ne réussit pas, ou a recours alors à l'autre procédé que nous indiquions plus haut. Mais, de toute évidence, on

1. Acte constitutionnel, § 44, al. 2.

2. L. du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 79 (Chambre) et 78 (Sénat), al. 2.

3. Acte constitutionnel, § 44, al. 3.

4. *Vide supra*, chap. IV, § 1, al. 4.

5. L. du 15 avril 1920 (n^o 327, § 4.

6. L. du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 81 (Chambre) et 80 (Sénat), al. 2.

7. L. du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 33.

préfèrera essayer de concilier les points de vue divergents des deux Chambres, plutôt que d'interdire complètement à l'une d'elles l'expression de son opinion. Le Sénat, issu comme la Chambre du suffrage universel, peut avoir autant qu'elle la prétention de représenter l'opinion du pays. On s'explique mal, d'ailleurs, le motif pour lequel la Chambre des députés jouit de cette prérogative. L'auteur du projet de Constitution, M. Hœtzel, attribue au Sénat un rôle de « correcteur » et de « modérateur » (1). On ne voit pas bien comment il corrige et modère.

1. Introduction à la traduction française de la Constitution.

CHAPITRE V

L'ŒUVRE LÉGISLATIVE

§ 1. — Modifications à la Constitution

Il est sage de prévoir, dans le texte même d'une constitution, des moyens légaux pour l'amendement de ce texte. « Les Constitutions sont soumises aux coups du temps comme toute chose humaine. Elles vieillissent et se trouvent souvent très vite en désaccord avec l'esprit des générations que l'âge jette au premier rang des batailles politiques (1). » L'Acte constitutionnel tchécoslovaque, conformément à ces idées, prévoit une procédure de revision constitutionnelle.

« L'Acte constitutionnel et ses parties (2) ne peuvent être modifiées ou complétées que par des lois désignées comme constitutionnelles (3). » En quoi une loi « constitutionnelle » se distingue-t-elle d'une loi ordinaire ? De deux manières :

a) La Chambre ne peut imposer au Sénat sa volonté en matière de lois constitutionnelles, alors que, nous venons de le voir, cela est possible pour les lois ordinaires : « Le vote concordant des deux Chambres est toujours nécessaire pour une loi constitutionnelle (4) » ;

1. Eugène Pierre, *op. cit.*, n° 3.

2. La loi du 29 février 1920 (n° 122) sur le droit des langues fait partie intégrante (§ 129) de la Constitution. Les §§ 107 et 112 de la Constitution posent le même principe pour les lois sur la liberté individuelle et l'inviolabilité du domicile.

3. Acte constitutionnel, loi préliminaire, article 1^{er}, al. 2.

4. Acte constitutionnel, § 42.

b) La modification de la Constitution doit être décidée par une majorité (1) assez élevée : « Pour la modification de cet Acte constitutionnel et de ses parties, une majorité des trois cinquièmes de tous les membres est nécessaire dans chaque Chambre (2). »

Ainsi la modification de la Constitution apparaît comme d'un mécanisme très simple. L'initiative en peut venir d'un membre quelconque du Parlement ou du Gouvernement. Le projet est discuté à la manière des lois ordinaires, par chacune des deux Chambres siégeant séparément : pas de Congrès comme en France. Il suffit que les deux Chambres tombent d'accord sur la modification, et que cette modification soit votée par les trois cinquièmes de leurs membres (3). Bien que la loi constitutionnelle soit nettement distinguée de la loi ordinaire, il n'apparaît pas que la Constitution tchécoslovaque soit très difficile à modifier. L'Histoire enseigne que les Constitutions d'amendement compliqué ont été, la plupart du temps, abolies purement et simplement.

§ 2. — Effets de la clôture ou de l'ajournement des sessions à l'égard de l'initiative

Le mécanisme que nous connaissons de la fabrication des lois, de la transformation des projets et propositions en textes législatifs, suppose le cours normal d'une session parlementaire. Cependant il convient de prévoir le cas où des circonstances particulières viennent trou-

1. Contrairement à ce que dit M. Vernet, *op. cit.*, p. 42, il n'y a en cette matière aucune exigence de quorum.

2. Acte constitutionnel, § 33.

3. M. Vernet, *op. cit.*, p. 44, note 1, fait observer avec raison que, étant donnée la composition habituelle des Chambres tchécoslovaques et la répartition des sièges entre les diverses nationalités, une pareille majorité sera rare : elle supposera au moins une coalition des Tchèques et des Slovaques.

bler le travail législatif. Il faut savoir ce que deviennent, en pareil cas, les textes proposés à l'examen des Assemblées.

1. *Ajournements*. — L'ajournement, nous l'avons vu (1), est une simple interruption dans la session, interruption dont le chef de l'Etat ne peut faire usage que rarement. Donc en cas d'ajournement de la session, il n'y a qu'une interruption dans les travaux des Chambres; et, pour bien marquer le caractère provisoire de cette mesure, les commissions des deux Assemblées sont autorisées à continuer leurs travaux pendant toute la durée de l'ajournement (2). Si une Chambre est ajournée pendant que court un délai (3) à elle imposé pour le vote d'une loi, il lui est fixé à la fin de l'ajournement un délai nouveau partant de sa séance la plus rapprochée (4).

2. *Clôtures*. — Sous ce titre général, nous envisageons tous les cas où le travail parlementaire est interrompu pour un motif plus sérieux que l'ajournement : clôture normale d'une session, fin de mandat, dissolution.

Si ces divers événements se produisent dans une Chambre pendant que court un délai à elle imposé pour le vote d'une loi, même solution qu'en cas d'ajournement : un nouveau délai est fixé, qui part de la séance la plus rapprochée (5). D'autre part, nous avons vu que, dans certains cas, quand il y a conflit entre les deux Chambres (6), l'une d'elles peut être amenée, ayant voté déjà, à émettre sur un même projet un deuxième vote : si dans l'intervalle l'autre Chambre est dissoute ou que son mandat expire, « le nouveau vote est considéré

1. *Vide supra*, chap. IV, § 1, al. 1.

2. L. du 15 avril 1920 (n^{os} 325 et 326), § 4, al. 5.

3. *Vide supra*, chap. IV, § 6, al. 5.

4. Acte constitutionnel, § 43, al. 3.

5. Acte constitutionnel, § 43, al. 3.

6. *Vide supra*, chap. IV, §, 6 al. 5.

comme deuxième vote » (1). Il en sera de même quand l'une des Chambres se verra dissoute ou arrivée à fin de mandat avant d'avoir pu adopter une seconde fois (2) une loi renvoyée avec observations par le chef de l'Etat (3).

Quant au cas de simple clôture de session, il produit sur l'œuvre législative les effets suivants : En règle générale, les travaux sont repris en l'état par la Chambre à la session suivante, tels qu'ils étaient à la clôture de la session terminée. Cependant le chef de l'Etat peut décider, dans le décret de clôture, que les travaux seront *interrompus* : en pareil cas, les matières sur lesquelles la Chambre n'a pas pris de décision définitive cessent d'être objets de débats. La Chambre peut protester, mais seulement sur proposition du gouvernement ou de la commission de l'initiative. Elle charge alors une commission de continuer la délibération au fond sur les décisions de commissions déjà prises au cours de la précédente session, et lui transmet les propositions de loi déjà discutées (4). Rien d'analogue à ce que nous venons de citer n'existe en France, et dans la plupart des pays. On se demande pour quel motif le chef de l'Etat se voit accorder un droit aussi exorbitant. Cette prérogative constitue un empiètement caractérisé sur le pouvoir législatif. On voit mal les circonstances qui pourraient justifier l'usage de ce droit.

Les commissions décrétées permanentes par les Chambres peuvent siéger après la clôture de la session, quand le gouvernement donne son assentiment.

§ 3. — Tribunal constitutionnel

Dans chacune des deux Chambres françaises, « le rôle du président est d'arrêter immédiatement les pro-

1. Acte constitutionnel, § 45.

2. Acte constitutionnel, § 48.

3. *Vide supra*, chap. IV, § 6, al. 2.

4. L. du 15 avril 1920 (nos 325 et 326), § 4, al. 4.

positions inconstitutionnelles » (1). A notre sens, on doit considérer que le même rôle est dévolu aux présidents des Chambres tchécoslovaques. Cette garantie cependant a paru insuffisante : il peut arriver que des textes inconstitutionnels soient votés par les deux Chambres, promulgués par le chef de l'Etat : ils acquièrent force de loi. Un organe particulier est chargé d'empêcher des faits semblables : c'est le tribunal constitutionnel.

Le tribunal constitutionnel se compose de sept membres :

a) la Chambre des députés, le Sénat et la Diète de la Russie subcarpathique (2) proposent chacun une liste de trois candidats. Sur chacune de ces listes le président de la République nomme un membre ; il désigne en outre l'un de ces membres pour occuper les fonctions de président ;

b) les deux tribunaux suprêmes, c'est-à-dire la Cour suprême administrative et la Cour suprême de justice désignent chacun deux autres membres.

Les membres du tribunal sont désignés pour dix ans. En même temps que chacun d'eux, un suppléant est désigné. Les fonctions de membre et de suppléant ne peuvent être exercées que par des personnes versées dans la science du droit, éligibles au Sénat (3), et ne faisant partie ni de la Chambre, ni du Sénat, ni de la Diète de la Russie subcarpathique.

Quel est le rôle du tribunal ? Il décide « si les lois de la République tchécoslovaque et les lois du Parlement du territoire des Ruthènes au Sud des Carpathes satisfont aux conditions de l'article premier » (4). Ce qui signifie que le Tribunal :

1. M. le président Brisson, Ch. des députés, séance du 31 mars 1885.

2. *Vide infra*, chap. V, § 4.

3. *Vide supra*, chapitre premier, § 2, al. 2.

4. L. du 29 février 1920 (n° 121), préliminaire à la Charte, art. 2.

a) juge si une loi considérée comme constitutionnelle présente bien les caractères de la loi constitutionnelle (1);

b) apprécie si une loi ordinaire contredit la Charte et doit être considérée comme inconstitutionnelle.

La seconde partie des attributions apparaît comme plus importante, parce que d'application plus fréquente, que la première. Le tribunal constitutionnel joue encore un rôle en période de crise : il décide de la constitutionnalité des mesures prises par le Comité permanent.

La procédure adoptée pour une décision sur la constitutionnalité d'une loi est la suivante :

L'initiative vient exclusivement de la Cour suprême de justice, du tribunal suprême administratif, de la Chambre des députés, du Sénat, ou de la Diète de la Russie subcarpathique. La proposition doit être décidée à la majorité absolue des membres. Elle doit être présentée dans les trois ans à dater de la promulgation. Elle est soumise à une procédure contradictoire à laquelle prennent part les représentants du gouvernement et des corps législatifs compétents : cette procédure doit être terminée dans les dix mois. Le verdict du tribunal est rendu après débats oraux publics : l'inconstitutionnalité de la loi ne peut être décidée que par 5 voix au moins. Le verdict, notifié par le président du gouvernement, publié dans les huit jours par le ministre de l'Intérieur au *Bulletin des Lois et Arrêts*, est inséré dans les journaux officiels avec motifs détaillés. Le verdict est applicable dès la publication au *Bulletin des Lois et Arrêts* : à partir de cette date la loi est *annulée* ; les corps législatifs, le gouvernement, les autorités publiques et les tribunaux sont tenus de se conformer à cette décision (2).

1. *Vide supra*, chap. V, § 1.

2. L. du 9 mars 1920 (n° 162).

§ 4. — Du Pouvoir législatif dans le territoire des Ruthènes au Sud des Carpathes

Le pouvoir législatif, avons-nous dit, est exercé « pour tout le territoire de la République tchécoslovaque » par l'Assemblée nationale composée de la Chambre des députés et du Sénat. Il nous faut apporter cependant quelques restrictions à ce principe général en ce qui concerne la Russie subcarpathique.

Le traité conclu à Saint-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919 entre les principales puissances alliées et associées et la Tchécoslovaquie consacre à ce territoire quelques-unes de ses dispositions (1), que nous retrouvons intégralement et textuellement reproduites dans la Constitution tchécoslovaque.

La Russie subcarpathique, dont nous avons déjà parlé (2), est munie « de la plus large autonomie compatible avec l'unité de la République tchécoslovaque » (3).

Comment est réalisée l'autonomie ? Le chef du territoire est un gouverneur nommé sur proposition du gouvernement de Prague par le président de la République. Quant au pouvoir législatif, il existe sous deux formes :

a) le territoire est représenté à l'Assemblée nationale par neuf députés (4) et quatre sénateurs (5). Ces représentants ne se distinguent en rien des autres députés et sénateurs et jouissent des mêmes prérogatives (6) : ils sont élus en vertu des mêmes lois électorales ;

1. Traité de Saint-Germain, chap. II, art. 10 à 14.

2. *Vide supra*, Introduction, B, § 1.

3. Acte constitutionnel, § 3, al. 2. Traité Saint-Germain, art. 10, *in fine*.

4. Loi du 29 février 1920 (n° 123), art. 1^{er}. *Vide supra*, chap. 1^{er}, § 4.

5. L. du 29 février 1920 (n° 124), art. 1^{er}, § 9.

6. Contrairement au traité de Saint-Germain, art. 13 : « Toutefois ces députés [sénateurs] ne jouiront pas du droit de vote

b) le territoire possède une Diète qui lui est propre. La Diète subcarpathique comprend une seule Chambre, composée de quarante membres. La Diète élit elle-même son président. Elle exerce le pouvoir législatif « en matière de langue, d'instruction et de religion, ainsi que pour toutes les questions d'administration locale et pour toutes autres questions que les lois de la République tchécoslovaque lui attribueraient » (1). Les lois votées en ces matières par la Diète sont promulguées dans un recueil spécial et contresignées par le gouverneur, si le président de la République les a sanctionnées par sa signature.

Ainsi la Diète ruthène, représentation d'un peuple sans compétence politique(2), est soumise à une double tutelle. Elle subit la tutelle de l'Assemblée nationale tchécoslovaque, qui, hormis quelques problèmes particuliers, décide les sujets de ses délibérations. Elle subit, sur les quelques matières soumises à son examen, la tutelle du chef de l'Etat, qui peut refuser sa sanction aux lois votées par elle : c'est là un droit de veto absolu. On peut donc dire que le pouvoir législatif de la Diète est doublement limité : dans son étendue par l'Assemblée nationale, dans son exercice par le président de la République. On ne pouvait songer à donner aux Ruthènes, asservis depuis mille ans par la domination magyare, des droits politiques plus étendus (3).

dans la Diète tchécoslovaque en toutes matières législatives du même ordre que celles attribuées à la Diète ruthène. »

1. Acte constitutionnel, § 3, al. 4. Traité Saint-Germain, art. 11, 2^e phrase.

2. La proportion d'illettrés en Russie subcarpathique est de 75 o/o.

3. « Cette situation se rapproche de celle d'un Etat membre d'une confédération comme les Etats-Unis ou la Suisse : mais il y manque le principe même de la souveraineté ; celle-ci appartient à la République tchécoslovaque, dont la Russie subcarpathique n'est, comme disent les Traités et la Constitution, qu'une partie autonome. » Eisenmann, *op. cit.*, p. 41.

§ 5. — Du Pouvoir législatif des Assemblées administratives

Nous avons exposé ailleurs (1) la nouvelle organisation administrative de la République tchécoslovaque. On sait que les citoyens ont des représentants dans les administrations de département et de district.

Le Conseil départemental possède, dans une certaine mesure, l'exercice d'un pouvoir législatif qu'il convient de décrire brièvement. Ce pouvoir « législatif », d'ailleurs, serait plus exactement nommé *pouvoir réglementaire* : mais les textes officiels parlent de *pouvoir législatif*.

En quelles matières s'exerce ce pouvoir ? Il s'exerce à propos :

a) de la gestion financière locale : départements, districts, communes ;

b) de l'exécution des lois en général. Les conseils départementaux édictent des « lois exécutives », des statuts et des règlements concernant l'administration des biens des corporations autonomes. Ils peuvent en outre publier des instructions plus détaillées sur les lois. Dans les limites fixées par les lois et règlements, ils publient les statuts des institutions par eux établies ou administrées (2).

Le pouvoir de l'assemblée départementale est soumis à la tutelle du gouvernement. Aucun texte voté par l'assemblée ne peut être exécuté s'il n'a reçu l'approbation expresse du ministre intéressé. On voit, d'après ce qui précède qu'il eut été plus juste de parler d'un pouvoir réglementaire. Nous avons cependant cité ces dispositions ici, en raison de leur intérêt véritable (3).

1. *Vide supra*, Introduction, B, § 1.

2. L. du 29 février 1920 (n° 126).

3. V. des dispositions analogues dans la L. du 10 décembre 1918 (n° 64), sur les dispositions extraordinaires établies provisoirement en Slovaquie.

CONCLUSION

Cette étude, nous le savons, apparaît incomplète. On n'en peut tirer de véritables enseignements. Car nous avons volontairement négligé tout ce qui ne constituait pas strictement notre sujet. C'est ainsi que le pouvoir exécutif ne figure pas dans notre plan, ce qui empêche de juger la Constitution tout entière.

Le pouvoir législatif, tel que nous l'avons vu, apparaît comme un pouvoir fort, du fait même de sa permanence. Une anomalie seulement : le Sénat, issu du suffrage universel comme la Chambre, est cependant une sorte d'Assemblée inférieure. Au moment de l'élaboration de la Constitution, le parti social-démocrate aurait voulu une Chambre unique. On lui fit la concession, sinon de supprimer le Sénat, du moins de l'amoinrir. Nous avons vu les preuves de cette infériorité. Un texte peut devenir loi par la seule volonté de la Chambre des députés (1). Celle-ci peut seule provoquer la chute d'un ministère (2), et le Sénat ne participe pas, comme en France, à la dissolution de la Chambre. On voit que le Sénat a vis-à-vis de la Chambre une situation secondaire, qui s'explique peut-être par le souvenir d'un passé récent : la Chambre haute d'Autriche-Hongrie était la représentation d'une élite, le refuge de l'élément noble et aristocratique, que la jeune démocratie tchécoslovaque a écarté de la conduite des affaires pour assurer à son maximum la représentation populaire par un suffrage vraiment universel.

1. *Vide supra*, chap. IV, § 6, al. 5.

2. *Vide supra*, chap. IV, § 6, al. 4.

En face d'un pouvoir législatif solidement établi, le pouvoir exécutif ne manque pas de stabilité. L'ordre du jour de défiance ne met en jeu l'existence du cabinet qu'à certaines conditions : nombre élevé de présences et de voix, proposition de cent députés au moins, examen préalable par une commission. Ainsi des divergences passagères d'opinion entre le cabinet et l'Assemblée ne sauraient provoquer une crise. La Chambre ne décidera qu'à bon escient, après mûre réflexion. Sa résolution, prise en connaissance de cause, aura une valeur toute particulière : la chute du ministère sera la conséquence nécessaire du jeu normal des institutions parlementaires. Il y a là un heureux équilibre des puissances.

On peut noter, aussi, que le chef de l'Etat a un pouvoir considérable, tant par lui-même que par ses ministres qui lui doivent communication de tous leurs actes. Le président de la République, assisté du cabinet, constitue un pouvoir exécutif fort. En face de lui, la Chambre des députés, soutenue par le Sénat, joue le rôle d'un utile contrepoids. Ainsi le système parlementaire tchécoslovaque, étudié dans la lettre des textes, apparaît comme un monument harmonieux et solide.

Envisagé dans son application pratique, il a fait preuve, dans sa carrière encore courte, d'une saine vigueur. Le président Masaryk a revêtu sa fonction d'un caractère tout particulier d'autorité. Il use largement de tous les pouvoirs qui lui sont conférés, et joue, dans la vie politique quotidienne, un rôle considérable, dû au prestige de son passé comme à la valeur de sa personnalité. M. Benès, par sa permanence au ministère des Affaires étrangères, a contribué, lui aussi, à assurer la continuité de la politique et l'importance du pouvoir exécutif. Les Chambres, de leur côté, ont exercé avec minutie leur droit de contrôle.

Mais on ne saurait tirer un utile enseignement d'une pratique constitutionnelle aussi récente. Quatre années

seulement sont écoulées depuis la mise en vigueur de la Constitution tchécoslovaque : elles ne suffisent pas pour en déduire une orientation précise. L'histoire des peuples, comme la vie des individus, est avant tout mouvement. Un mouvement qui a vécu de longues années révèle parfois les lois de ses changements. Mais dans notre espèce la vie de la Constitution est trop courte encore pour qu'on puisse dégager avec certitude les règles de cette vie. La Constitution existe ; actuellement on doit se contenter de l'analyser dans son texte, de noter quelques tendances d'interprétation. Rien de plus. Le droit coutumier qui complètera le droit écrit n'est pas encore né. Et l'on peut dire que, en droit constitutionnel, la coutume est parfois aussi importante que la loi. Contentons-nous de constater que la Constitution tchécoslovaque est née vigoureuse, harmonieuse, et forte : l'avenir dira comment elle vit.

Vu : Le Président de la thèse,
BASDEVANT

Vu, le Doyen,
BERTHELEMY

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris
P. APPELL

BIBLIOGRAPHIE

A. — DOCUMENTS OFFICIELS

1. *Rapport sommaire des travaux législatifs de l'Assemblée nationale tchécoslovaque* (28 octobre 1918-26 mai 1920). Assemblée nationale ; bibliothèque ; service de l'échange des documents parlementaires. Prague, 1920.
2. *Collection des Sammlung der Gesetze und Verordnungen*, journal officiel tchécoslovaque en langue allemande, années 1919 à 1923.
3. Documents de la Chambre des députés tchécoslovaques envoyés au Palais-Bourbon.

B. — LIVRES ET BROCHURES

4. *La Constitution de la République tchécoslovaque* ; texte français précédé d'une introduction par Jm. Heitzl et V. Joannin, suivi par « L'Effort de la Tchécoslovaquie ». Prague, 1920.
5. BUTER (O.) et KAMR. (B.). — *La République tchécoslovaque*. Ortis. Prague, 1921.
6. DESSE (E.). — *Les Slovaques*. Delagrave. Paris, 1917.
7. EISENHAHN. — *La Tchécoslovaquie*.
8. KAREK (J.). — *Evolution historique de l'Etat tchécoslovaque*. (Le Rapport quotidien. Prague, 1919).
9. MANDRYK (T. G.). — *Sur le Bolchevisme*. Sonor, Genève, 1921.
10. MAREK. — *L'enseignement dans la République tchécoslovaque*. L'Effort de la Tchécoslovaquie. Prague 1920.
11. MEXNER (M.). — *La formation de l'Etat tchécoslovaque*. Thèse Paris, 1922.
12. PARAVEN (T.). — *La Tchécoslovaquie Histoire politique et juridique de sa création*. Thèse Paris, 1923.

13. PIERRE (EUGÈNE). — *Traité de droit politique électoral et parlementaire*. May et Motteroz. Paris, 1893.
14. *Quelques aspects de la nature de l'Etat tchécoslovaque*, une brochure éditée par « Le Rapport quotidien ». Prague, 1919.
15. *La République tchécoslovaque*. « L'effort de la Tchécoslovaquie ». Prague, 1920.
16. RIVET (CHARLES). — *Les Tchécoslovaques*. Perrin et C^{ie}. Paris, 1921.
17. VERNET (RAYMOND). — *Le Pouvoir exécutif en droit constitutionnel tchécoslovaque*. Thèse Genève, 1922.
18. WEISS (MME LOUISE). — *La République tchécoslovaque*. Payot, 1919.
19. *Les minorités dans la République tchécoslovaque* ; notes concernant le mémoire présenté à la Ligue des Nations par les députés et sénateurs allemands de Tchécoslovaquie. Prague, 1921.
20. PLAMINKOVA (F.). — *Les droits politiques de la femme dans la République tchécoslovaque*. Edition de la « Gazette de Prague », 1920.
21. *Partis politiques tchécoslovaques*. Edition de la « Gazette de Prague ». Prague, 1920.

C. — ARTICLES DE REVUE

22. BLOCISEVSKY (J.). — *La Constitution tchécoslovaque* (Revue des Sciences politiques, avril-juin 1922).
23. *La Constitution tchécoslovaque*. Texte anglais publié par la Contemporary Review dans ses livraisons de septembre et de décembre 1920.
24. FOURNIOL (ETIENNE). — *Les idées politiques du Président Masaryk* (Revue Bleue, 13 mars 1920).

D. — JOURNAUX

25. Collection de la Gazette de Prague.
26. Collection de la Nation Tchèque.
27. Collection du journal Le Temps.

TABLE

	Pages
INTRODUCTION	7
A. — <i>Exposé historique</i>	7
§ I. — Avant la guerre.	8
§ II. — Pendant la guerre.	17
§ III. — L'indépendance	20
B. — <i>Tableau d'ensemble</i>	23
§ I. — La République tchécoslovaque.	23
§ II. — Les Religions.	25
§ III. — Les Langues.	26
§ IV. — Les Partis.	28
§ V. — L'Acte constitutionnel	32
CHAPITRE PREMIER. — L'ELECTION DES ASSEMBLÉES POLI-	
TIQUES.	35
§ I. — <i>L'Electorat</i>	35
1. Capacité électorale	35
2. Listes électorales législatives.	36
3. Electeurs sénatoriaux. Listes électorales pour la nomination du Sénat.	37
§ II. — <i>Eligibilité</i>	38
1. Chambre	38
2. Sénat.	39
§ III. — <i>Candidatures</i>	40
1. Partis.	40
2. Listes de candidats.	41
§ IV. — <i>Circonscriptions</i>	43
§ V. — <i>Opérations électorales préparatoires</i>	44
§ VI. — <i>Convocation des collèges électoraux</i>	48
§ VII. — <i>Opérations électorales</i>	49
1. Secret du vote.	49
2. Droit de voter. Devoir de voter.	50
3. Durée des scrutins.	52
4. Réception et constatation des votes.	52
5. Dépouillement et attribution des bulletins	53

6. Deuxième et troisième scrutins.	55
7. Procès-verbaux	57
8. Tribunal électoral.	58
§ VIII. — Crimes et délits électoraux.	59
 CHAPITRE II. — L'ORGANISATION DES ASSEMBLÉES POLITIQUES.	
§ I. — <i>Bureau. Présidence.</i>	61
§ II. — <i>Règlement intérieur</i>	63
§ III. — <i>Discipline parlementaire.</i>	64
1. Responsabilité des députés et sénateurs.	64
2. Peines disciplinaires.	65
3. Cas de tumulte	68
4. Congés	68
 CHAPITRE III. — LA PROCÉDURE DES ASSEMBLÉES POLITIQUES.	
§ I. — <i>Initiative</i>	70
1. Dépôts des projets et propositions	70
2. Amendements.	71
§ II. — <i>Procédure intérieure.</i>	72
1. La question des langues	72
2. Les clubs.	74
3. Commissions; mode de formation	75
4. Commissions; leur nombre.	79
5. Commissions; organisation.	80
6. Commissions; délibérations et rapports	82
7. Commissions; procès-verbaux.	84
§ III. — <i>Procédure des débats.</i>	85
1. Publicité des séances	85
2. Ordre du jour.	87
3. Délibérations	88
4. Cas d'urgence.	90
5. Droit de parole	91
6. Procès-verbaux et comptes rendus.	94
§ IV. — <i>Procédure de votation</i>	95
1. Quorum et majorité.	95
2. Divers modes de vote.	97
 CHAPITRE IV. — LIMITES DES POUVOIRS LÉGISLATIF ET EXÉCUTIF.	
§ I. — <i>Convocation des Assemblées politiques.</i>	99
1. Convocation des Assemblées politiques.	99
2. Sessions des Assemblées politiques.	100
3. Dissolution des Assemblées politiques.	101

4. Comité permanent.	102
§ II. — <i>Promulgation des Lois</i>	106
§ III. — <i>Relations extérieures</i>	108
1. Les traités et conventions.	108
2. La Guerre et la Paix.	109
§ IV. — <i>Pétitions et Plébiscites</i>	110
1. Pétitions	110
2. Plébiscites.	111
§ V. — <i>Attributions judiciaires des Assemblées Poli-</i> <i>tiques</i>	112
1. Le président de la République.	112
2. Les ministres	113
§ VI. — <i>Rapports des pouvoirs publics</i>	114
1. Election du président de la République.	114
2. Observations du chef de l'Etat sur une loi	115
3. Les ministres devant les Chambres.	116
4. Questions et interpellations	118
5. Rapports entre la Chambre et le Sénat.	120
CHAPITRE V. — L'ŒUVRE LÉGISLATIVE.	125
§ I. — <i>Modifications à la Constitution</i>	125
§ II. — <i>Effets de la clôture ou de l'ajournement des</i> <i>sessions à l'égard de l'initiative</i>	126
1. Ajournements.	127
2. Clôtures	127
§ III. — <i>Tribunal constitutionnel</i>	128
§ IV. — <i>Du pouvoir législatif dans le territoire des</i> <i>Ruthènes au Sud des Carpathes</i>	131
§ V. — <i>Du pouvoir législatif des Assemblées adminis-</i> <i>tratives</i>	133
CONCLUSION.	135
BIBLIOGRAPHIE.	139

Imprimerie JOUVE & Cie, 15, rue Racine, Paris. — 6230-24
